Digitized by the Internet Archive in 2023 with funding from University of Toronto









HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Tuesday, September 15, 1992

Chairman: Blaine Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 10

Le mardi 15 septembre 1992

Président: Blaine Thacker

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

BILL C-86

An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof

PROJET DE LOI C-86

Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence

RESPECTING:

Order of Reference

**CONCERNANT:** 

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

**TÉMOINS:** 

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

## LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

Chairman: Blaine Thacker

Members

Warren Allmand Harry Chadwick Joe Comuzzi Doug Fee Benno Friesen Fernand Jourdenais Dan Heap Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3): On Tuesday, September 15, 1992:

Joe Comuzzi replaced Beryl Gaffney.

## COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

Président: Blaine Thacker

Membres

Warren Allmand Harry Chadwick Joe Comuzzi Doug Fee Benno Friesen Fernand Jourdenais Dan Heap Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Santosh Sirpaul

Conformément à l'article 114(3) du Règlement: Le mardi 15 septembre 1992:

Joe Comuzzi remplace Beryl Gaffney.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 15, 1992 (15)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met at 9:07 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Joe Comuzzi and Dan Heap.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Jewish Congress: Rabbi Gunther Plaut, Principal Delegate and Past President; Ian Fine, Member of the Board of Directors, Jewish Immigrant Aid Services; Susan Davis, Executive Director, Jewish Immigrant Aid Services and Eric Vernon, Director of Legislative Analysis. Guy Goodwin Gill, Professor of Law, Carleton University, Ottawa, Ontario and Editor in Chief, International Journal of Refugee Law.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992, Issue No. 1)

The Committee resumed consideration of Clause 1.

Rabbi Gunther Plaut and Ian Fine from the Canadian Jewish Congress made statements and, with the other witnesses, answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Canadian Jewish Congress be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix "C-86/30")

At 10:40 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:22 o'clock a.m., the sitting resumed.

Guy Goodwin Gill made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by Guy Goodwin Gill be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix "C-86/31")

At 12:45 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m., this day.

## AFTERNOON SITTING

(16)

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met at 2:10 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Harry Chadwick, Joe Comuzzi, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 15 SEPTEMBRE 1992 (15)

[Traduction]

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h 07, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Joe Comuzzi et Dan Heap.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du Congrès juif canadien: Rabbi Gunther Plaut, délégué principal et ancien président; Ian Fine, membre du conseil, Aide aux immigrants juifs; Susan Davis, directrice ajointe, Aide aux immigrants juifs; Eric Vernon, directeur, Analyses législatives. Guy Goodwin Gill, professeur de droit, Université Carleton (Ottawa), rédacteur en chef, Journal international du droit des réfugiés.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 23 juin 1992, fascicule n° 1).

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Rabbi Gunther Plaut et Ian Fine, du Congrès juif canadien, font un exposé et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire du Congrès juif canadien figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-86/30»).

À 10 h 40, la séance est suspendue.

À 11 h 22, la séance reprend.

Guy Goodwin Gill fait un exposé et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire de Guy Goodwin Gill figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir Appendice «C–86/31»*).

À 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (16)

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit à 14 h 10, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Harry Chadwick, Joe Comuzzi, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

Other Member present: Derek Lee.

Witnesses: From the Immigration Association of Canada: John Kimble Abbott, Executive Director. From the Jesuit Centre for Social Faith and Justice: Edward Hyland, S.J., Director and Colin MacAdam, Coordinator. From the Quaker Committee for Refugees: Nancy Pocock, Co-ordinator; Linda Read, Volunteer and Fred Franklin, Member. K.E.A. de Silva, Author, Earnings of Immigrants, a comparative study, Economic Council of Canada, 1992.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992, Issue No. 1)

The Committee resumed consideration of Clause 1.

It was agreed,—That the letter submitted by Claude Isbister, former Deputy Minister of Immigration and former Deputy Chairman of the World Bank to the Legislative Committee be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "C-86/32")

John Kimble Abbott from the Immigration Association of Canada made a statement and answered questions.

Edward M. Hyland, S.J. and Colin MacAdam from the Jesuit Centre for Social Faith and Justice made statements and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Jesuit Centre for Social Faith and Justice be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "C-86/33")

Nancy Pocock, Linda Read and Fred Franklin from the Quaker Committee for Refugees made statements and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by Quaker Committee for Refugees be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "C-86/34")

K.E.A. de Silva made a statement and answered questions.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:00 o'clock a.m., Wednesday, September 16, 1992

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Autre député présent: Derek Lee.

Témoins: De Immigration Association of Canada: John Kimble Abbott, directeur exécutif. Du Jesuit Centre for Social Faith and Justice: Edward Hyland, s.j., directeur; Colin MacAdam, coordonnateur. Du Quaker Committee for Refugees: Nancy Pocock, coordonnatrice; Linda Read, bénévole; Fred Franklin, membre. K.E.A. de Silva, auteur, Les gains des immigrants, étude comparative, Conseil économique du Canada, 1992.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 23 juin 1992, fascicule  $n^o$  1).

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Il est convenu,—Que la lettre de Claude Isbister, ancien sous-ministre de l'Immigration et ancien vice-président de la Banque mondiale, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-86/32»).

John Kimble Abbott, de Immigration Association of Canada, fait un exposé et répond aux questions.

Edward M. Hyland et Colin MacAdam, du Jesuit Centre for Social Faith and Justice, font des exposés et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire du Jesuit Centre for Social Faith and Justice, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-86/33»).

Nancy Pocock, Linda Read et Fred Franklin, du Quaker Committee for Refugees, font des exposés et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire du Quaker Committee for Refugees figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-86/34»).

K.E.A. de Silva fait un exposé et répond aux questions.

À 17 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à 9 heures, le mercredi 16 septembre 1992.

La greffière du Comité

Santosh Sirpaul

**EVIDENCE** 

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, September 15, 1992

[Traduction]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 15 septembre 1992

• 0907

The Chairman: I'm calling this meeting to order. I would ask the electronic media if they would be kind enough to vacate the premises for us.

We're resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof. We're continuing with our series of meetings, hearing witnesses on the bill. We are very privileged today to have a delegation this morning from the Canadian Jewish Congress. I'll introduce a man who needs no introduction, but the printed record must show Rabbi Gunther Plaut is here again.

Rabbi Plaut, welcome once again. If you would be kind enough to introduce your colleagues, then have them go straight into their presentation, that would be our plan, and we'll follow that up with some questions.

Rabbi Gunther Plaut (Canadian Jewish Congress): Thank you very much, Mr. Chairman.

Monsieur le président, j'ai l'honneur de vous adresser la parole ce matin en des circonstances assez grises, je crains,

but maybe things will get better as time goes on. But if they do, I don't want you to give me credit for it.

I have to tell you before I introduce my colleagues that I had some doubt about the wisdom of getting up at 5.30 this morning in order to make the plane and testify before this committee, which is an activity I've done for seven or eight years, with varying degrees of success, but I don't want it to be said I should have spoken when there was time to speak.

Mr. Eric Vernon is director of legislative analysis for the Canadian Jewish Congress. Ms Susan Davis is executive director of Jewish Immigrant Aid Services, commonly abbreviated JIAS. Mr. Ian Fine is a member of the board of directors of JIAS. They are our resource persons this morning.

Mr. Chairman, I feel constrained to make a personal introductory statement. You may have heard me say this before. This is a bill that deals with immigration and with refugees. I sit here as a person who once was a refugee himself. I lived in Germany, where I was born, and fled from the Nazis. I was apprised that Canada was not one of the places to which I should apply because it was inhospitable to people like me. I am sure that all of you are familiar with Abella and Troper's book *None is too Many*, which documents that fear.

Le président: La séance est ouverte. Je demanderais maintenant à la presse électronique de bien vouloir quitter la salle.

Nous poursuivons l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. Nous poursuivons donc l'audition de nos témoins. Nous avons ainsi l'honneur d'accueillir aujourd'hui une délégation du Congrès juif du Canada. Je désire vous présenter, pour le compte rendu, une personne qui n'a pas besoin de présentation. Il s'agit du rabbin Gunther Plaut.

Bienvenue encore une fois, rabbin Plaut. Je vous prie de bien vouloir nous présenter vos collègues et d'entamer ensuite votre exposé. Nous aurons ensuite une période de questions.

Rabbin Gunther Plaut (Congrès juif du Canada): Je vous remercie, monsieur le président.

Mr. Chairman, it is an honor to speak before you this morning although what I have to tell you is not very uplifting,

mais peut-être que les choses s'amélioreront. Si c'est le cas, je n'aimerais cependant pas qu'on m'en attribue le mérite.

Avant de vous présenter mes collègues, j'aimerais d'abord vous dire que je me suis demandé s'il valait vraiment la peine que je me lève ce matin à 5h30 pour prendre l'avion et venir témoigner devant le comité. Je témoigne devant le comité depuis sept ou huit ans avec plus ou moins de succès, mais je n'aimerais pas qu'on puisse dire que je n'ai pas pris la parole lorsque c'était le temps de le faire.

M. Eric Vernon est directeur des analyses législatives au Congrès juif canadien. M<sup>me</sup> Susan Davis est directrice administrative aux Services canadiens d'assistance aux immigrants juifs, qu'on connaît mieux par son sigle anglais JIAS. M. Ian Fine est membre du conseil d'administration du service. Voilà donc nos personnes-ressources ce matin.

Monsieur le président, je me sens tenu de faire une introduction personnelle. Vous m'avez sans doute déjà entendu tenir ces propos. Le projet de loi porte sur l'immigration et les réfugiés. J'ai moi-même déjà été un réfugié. Je suis né en Allemagne, et j'ai fui ce pays lors de l'arrivée au pouvoir des nazis. On m'a informé que je ne devais pas faire une demande d'immigration au Canada parce que les gens comme moi n'y étaient pas bienvenus. Je suis sûr que vous connaissez tous le livre d'Abella et Troper qui s'intitule *None is too many*, et qui porte sur le sujet.

• 0910

So I went to the States, eventually joined the American army, was present at the invasion of Germany up to the end of the campaign and meeting with the Russians.

Eventually I did come to Canada. I would like to think I made some small contribution to the welfare of the country. I was the person who in 1984 was asked, first by the Liberal and then by the Conservative government, to redraw the laws for the refugee determination process in Canada, and in 1985 submitted a report to that effect. I have been involved in matters concerning refugees and immigration ever since.

This morning I am here as a former president of the Canadian Jewish Congress. Our congress has had a longstanding interest in Canadian immigration and refugee policies and has articulated our perspectives on developments in these portfolios before Parliament on behalf of the Jewish community.

Five years ago the congress presented briefs on Bills C-55 and C-84, and in the intervening years we have conveyed our views on immigration and refugee matters to successive ministers of employment and immigration.

Our reaction to the current bill was typical of most of the NGOs that have appeared before you. We first, I must admit, shook our heads in wonderment as to why there was such an accelerated pace with which this lengthy, complex, and farreaching legislative document was pushed through second reading in the House. We were further dismayed that the government allowed so little time for groups such as ours to consider thoughtfully and analyse the bill and to articulate our views in any comprehensive manner in our brief. To then ask NGOs to perform such a task over the summer only added to the perception that public consultation was in fact not highly prized and that the legislation as tabled would likely remain more or less unchanged in spite of forthcoming recommendations, no matter how sound and legitimate.

Media reports from last week indicate that, to his credit, the minister is prepared to be flexible on certain matters. This is welcome news, since the congress took the extra time accorded to us following our earlier scheduled appearance, which was cancelled, to look more closely at Bill C-86 to give it the kind of thoughtful reflection it deserves as a major legislative policy initiative.

Upon further reflection, our view is that, while our initial examination identified some potentially positive features as well as some obvious weaknesses of the bill, our brief did not go far enough in expressing our profound concern about the harshness of the legislation and its underlying philosphy.

• 0915

Here I would add some personal remarks with regard to the latter statement. I am the one who invented the institution of the Immigration and Refugee Board, but I had in mind that both parts of that institution would be given [Translation]

Je suis donc allé aux États-Unis, et je me suis par la suite enrôlé dans l'armée américaine. J'ai participé à l'invasion de l'Allemagne jusqu'à sa toute fin et à l'arrivée des Russes.

J'ai finalement immigré au Canada. J'ose croire que j'ai contribué quelque peu au bien-être de ce pays. C'est à moi que le gouvernement libéral, et par la suite le gouvernement conservateur, se sont adressés en 1984 pour revoir les lois portant sur le processus de détermination du statut de réfugié au Canada. En 1985, j'ai soumis un rapport sur le sujet. Je m'intéresse depuis lors au sort des réfugiés et des immigrants.

Ce matin, je comparais à titre d'ancien président du Congrès juif canadien. Notre congrès s'intéresse depuis longtemps aux questions liées à l'immigration au Canada et aux politiques touchant les réfugiés. Nous avons d'ailleurs présenté nos vues sur ces questions devant le Parlement au nom de la collectivité juive.

Il y a cinq ans, le congrès a présenté des mémoires sur les projets de loi C-55 et C-84, et nous avons, au fil des ans, exposé nos vues sur les questions touchant l'immigration et les réfugiés aux différents ministres de l'Emploi et de l'Immigration.

Le dépôt du projet de loi actuel a suscité auprès des membres du congrès la même réaction que chez la plupart des ONG. Je dois admettre que nous nous sommes d'abord demandé avec beaucoup d'étonnement comment on avait pu adopter aussi rapidement en deuxième lecture un projet de loi aussi long et aussi complexe comportant des conséquences aussi vastes. Nous avons encore été plus étonnés de constater que le gouvernement avait décidé d'accorder si peu de temps aux groupes comme le nôtre pour réfléchir sur le projet de loi et faire connaître leur point de vue à son sujet. Le fait de demander aux ONG d'étudier ce projet de loi pendant l'été n'a fait que confirmer la perception voulant qu'on attache peu d'importance à la consultation publique et que de toute façon on n'avait pas l'intention de modifier en aucune façon le projet de loi, quelle que soit la justesse des recommandations qui pourraient être présentées.

D'après ce qui nous a été donné de lire dans la presse la semaine dernière, le ministre—ce qui est tout à son honneur—est prêt à faire preuve de souplesse sur certaines questions. Nous lui en savons gré, car le congrès a profité du temps supplémentaire dont il a pu disposer—la séance à laquelle il devait d'abord comparaître ayant été annulée—pour étudier plus attentivement le projet de loi C-86, qui mérite, par son importance législative, une étude approfondie.

Dès l'abord, nous nous sommes rendu compte que le projet de loi comportait certains aspects positifs, de même que certaines lacunes évidentes, mais après mûre réflexion, nous estimons ne pas avoir suffisamment fait ressortir la dureté du projet de loi et des principes qui le sous-tendent.

J'aimerais ajouter quelques observations personnelles. C'est moi qui ai créé la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Je croyais cependant que les deux composantes de la commission jouiraient de la même

equal, fair, and to a large degree independent powers to consider the issues before them. And the issues are serious. I'm sure you are all aware of the opinion poll that was released yesterday, which suggests a hostile mood among Canadians toward immigrants, coupled with rising intolerance and lack of understanding about the contribution immigrants make to Canadian society. This is what concerns me, and, members of the committee, I respectfully suggest this is what should concern you. That concern ought to be reflected in the bill.

There are too many people out there who believe immigrants, and especially prospective immigrants who are refugees at this time, are a menace to this country. They believe half of them are incompatible with Canadian culture as we'd like to see it, and the other half are probably terrorists or some other brand of people who we have to keep out; consequently, we have to fingerprint every one of them. While that in itself would seem to be a very neutral act, it is perceived by those who come to us, and I think it would be perceived by a lot of Canadians, as branding the person fingerprinted as an actual or potential criminal. That's how fingerprinting is perceived. I believe however neutral this may be, it gives away a good deal of the underlying attitude which my colleages and I perceive in this act.

My tradition suggests we are to be compassionate toward the stranger. We are commanded to love and befriend the stranger over thirty times in the Bible. I would like to see this committee lead and make it clear to the Canadian public that immigrants and refugees are an enormous source of potential strength for this country, nothing less, nothing more. Sometimes I think so many of the refugees I have seen will make the very best citizens of this country because they have dared to come from far away and often from strange cultures and better climates than Canada's. It is their ingenuity, intrepidity, and daring that will make the kinds of citizens I think we need for tomorrow's challenging world. I had to get that off my chest.

And now we'll return very briefly and in conclusion to some of the considerations the congress has had in particular. As Canadian Jews, we are very much concerned with the prospect of keeping war criminals, terrorists, extremists, and especially racists out of Canada. I have no quarrel with fingerprinting anyone our police forces or immigration authorities would deem to be a potential danger to this country. I think I ought to make that clear.

#### • 0920

We commend the government in principle for expanding the criminal inadmissibility section of the act, dealing with certain of these categories of undesirables. We now await the promised revisions to the sections designed to limit the scope of inadmissibility and hope that the net remains properly cast to capture those whose presence in Canada is a threat to Canadian security and decency.

#### [Traduction]

indépendance et des mêmes pouvoirs dans l'exécution de leurs fonctions. Les questions dont la commission est saisie sont graves. Vous savez sans aucun doute qu'un sondage publié hier fait ressortir une hostilité et une intolérance croissantes des Canadiens envers les immigrants, dont ils sous-estiment la contribution à la vie du pays. Voilà ce qui m'inquiète et ce qui, sauf votre respect, devrait vous inquiéter également. Le projet de loi devrait lui-même refléter cette inquiétude.

Trop de gens croient que les immigrants, et en particulier des immigrants potentiels, constituent une menace pour notre pays. Selon eux, la moitié de ces immigrants viennent de cultures tout à fait incompatibles avec la culture canadienne comme nous la concevons, alors que les autres seraient des terroristes ou d'autres types de gens qu'il ne faudrait pas admettre au pays. Et voilà qu'on propose de prendre les empreintes digitales de tous les immigrants. Cette mesure, en elle-même assez neutre, est perçue par nos membres, comme par bien d'autres Canadiens, comme étant une preuve qu'on croit avoir affaire à des criminels réels ou potentiels. Quelle que soit la véritable signification de cette mesure, mes collègues et moi-même estimons qu'elle témoigne dans une large mesure de l'attitude que reflète le projet de loi.

Les Juifs croient qu'il faut faire preuve de compassion envers les étrangers. La Bible nous enjoint une trentaine de fois d'aimer les étrangers et de les traiter en amis. J'aimerais que ce comité montre l'exemple et dise clairement aux Canadiens l'immense richesse potentielle que représentent les immigrants et les réfugiés pour ce pays. Bon nombre des réfugiés que j'ai rencontrés feraient d'excellents citoyens canadiens parce qu'ils sont parfois venus de très loin pour embrasser une culture bien différente de la leur et pour vivre dans un pays dont le climat est parfois beaucoup moins agréable que celui qu'ils ont connu. Leur ingéniosité, leur intrépidité et leur audace feront d'eux les citoyens dont a besoin le Canada pour relever les défis qui se posent à lui. Je voulais absolument me vider le coeur.

Revenons maintenant très brièvement aux réserves du congrès au sujet du projet de loi. Les Juifs canadiens souhaitent ardemment qu'on interdise l'entrée au pays des criminels de guerre, des terroristes, des extrémistes, et tout particulièrement des racistes. Je ne vois pas d'objection à ce que l'on prenne les empreintes digitales de toutes les personnes que notre police ou nos services d'immigration considèrent comme des individus dangereux pour notre pays. Je tiens à bien le préciser.

Je félicite le gouvernement d'avoir élargi l'article de la loi concernant l'inadmissibilité de certains indésirables. Nous attendons maintenant les révisions qu'il a promis d'apporter pour limiter l'application de ces dispositions et nous espérons qu'elles ne viseront que les individus qui constituent une menace pour la sécurité nationale ou pour les valeurs morales des Canadiens.

I've read the bill several times, and sometimes it occurred to me that it would be easier, if the clock was turned back, to admit Nazis to this country, as we have done in some profusion, than to admit those they persecuted.

It has also been brought to the attention of the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology, which is currently examining Bill C–86 as well, that two particular sections dealing with the definition of "permanent resident" are problematic. The precise intent of these sections is unclear.

Whatever else they were intended to do, these sections, possibly very inadvertently, will grant permanent resident status to Nazi war criminals who have lost their Canadian citizenship for having obtained it fraudulently. This apparently will accord them an additional appeal than they currently enjoy and delay the process of their removal from Canada even more.

We respectfully ask the committee to amend these sections in the interest of expediting justice and to determine from the legislative drafters the intent behind the expanded definition of "permanent resident".

Finally, because of the length, complexity, and potential impact of these policy changes, and because a significant element of the operation of the legislation is left to be determined by regulation under ministerial discretion, the Canadian Jewish Congress recommends that Bill C-86 be amended to include a mandate for a three-year parliamentary review of the effectiveness and operation of this act, once proclaimed.

Mr. Chairman, I could entertain you for another 45 minutes, but it would not be fair to my colleagues. So I take pleasure in asking Mr. Fine at this time to enlarge further on the issues that he sees.

Mr. Ian Fine (Canadian Jewish Congress): Thank you, Rabbi Plaut.

Mr. Chairman, members of the committee, again my name is Ian Fine. I am a lawyer in private practice in the city of Ottawa. Today I speak on behalf of Jewish Immigrant Aid Services Canada. I am one of its 45 directors who represent Jewish communities from St. John's, Newfoundland, to Vancouver, British Columbia.

Our agency has witnessed the influx of all major movements into Canada in this century. JIAS and all of its members have most serious concerns about Bill C-86 and the significant amendments it makes to the Immigration Act.

The concerns I raise today stem from our historic memory and the personal memories of our elders. We have set out our specific concerns in our submission with the Canadian Jewish Congress, sent to you on August 3, 1992. We have had an additional six weeks in which to ponder the implications of Bill C-86, and we have concluded that the provisions that touch asylum seekers and refugee claimants will erode Canada's commitment to the persecuted and the oppressed. As Jewish Canadians, this is a trend that we feel is most dangerous and that should be curtailed.

## [Translation]

J'ai lu ce projet de loi plusieurs fois et j'ai constaté qu'il serait plus facile, si nous faisions un retour en arrière, d'admettre des nazis, comme nous l'avons fait à profusion, que de laisser entrer les victimes de persécution.

Des témoins ont également signalé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, qui examine aussi le projet de loi C-86, que deux dispositions concernant la définition d'un «résident permanent» posent certains problèmes. L'intention précise de ces articles n'est pas claire.

Quel que soit leur but, ils accorderont le statut de résident permanent à ces criminels de guerre nazis qui ont été déchus de la citoyenneté canadienne parce qu'ils l'avaient obtenue de façon frauduleuse. Apparemment, ces dispositions leur accorderont un droit d'appel supplémentaire, ce qui retardera encore plus leur expulsion du pays.

Nous demandons respectueusement au comité de bien vouloir modifier ces articles de façon à accélérer le processus judiciaire et à faire préciser par les rédacteurs législatifs quelle est l'intention véritable de l'élargissement de la définition de «résident permanent».

Enfin, étant donné la longueur, la complexité et les répercussions de ces changements, et qu'on laisse le ministre déterminer, par voie de règlement, les modalités d'application d'importantes dispositions de la loi, le Congrès juif canadien recommande que l'on modifie le projet de loi C-86 afin que le Parlement puisse examiner, au bout de trois ans, l'efficacité et l'application de cette mesure.

Monsieur le président, je pourrais poursuivre encore trois quarts d'heure, mais ce ne serait pas équitable envers mes collègues. J'ai donc le plaisir de demander à M. Fine de bien vouloir poursuivre.

M. Ian Fine (Congrès juif canadien): Merci, rabbin Plaut.

Monsieur le président et membres du comité, je m'appelle Ian Fine et je suis avocat dans un cabinet privé d'Ottawa. Aujourd'hui, je vous parle au nom des Services canadiens d'assistance aux immigrants juifs. Je suis l'un de leurs 45 administrateurs qui représentent les communautés juives des quatres coins du pays.

Notre organisme a assisté à de grands courants d'immigration depuis le début du siècle. Nous éprouvons de sérieuses réserves à l'égard du projet de loi C-86 et des modifications importantes qu'il apporte à la Loi sur l'immigration.

Les préoccupations dont je vais vous faire part aujourd'hui sont le reflet de l'histoire du peuple juif et des souvenirs personnels de nos aînés. Nous avons énoncé nos objections particulières dans le mémoire que nous vous avons adressé, en collaboration avec le Congrès juif canadien, le 3 août 1992. Depuis, nous avons eu six semaines de plus pour examiner les répercussions du projet de loi C-86, et nous en sommes venus à la conclusion que les dispositions concernant les personnes qui demandent asile et qui revendiquent le statut de réfugié empêcheront le Canada de venir en aide aux persécutés et aux opprimés comme il s'y est engagé. En tant que Juifs canadiens, nous estimons que c'est là une tendance très dangereuse qu'il faudrait éliminer.

I do not intend to repeat the points raised in our joint submission. However, I do wish to address the provisions that most concern JIAS and for which we recommend deletion from Bill C-86. We are also recommending that appeal rights for refugee claimants be broadened rather than narrowed.

I would first like to deal with the provisions contained in clause 69 of Bill C-86.

• 0925

We have grave concern over those draft provisions that require unanimity on the part of the IRB members where a claimant has unreasonably destroyed his documents and where claimants are from states declared by cabinet to "respect human rights". We fail to understand what problem at the refugee status hearing stage is in fact being corrected by inclusion of these provisions. Board members have always had the authority to weigh the credibility of claimants based on actions such as destruction of identity documents.

It appears to us the problem attempted to be corrected is not one occurring at the hearing stage at all. It appears to us a shift to unanimity in this situation is intended to send a message to claimants who might not yet even be on Canadian territory. If indeed this draft provision is there to provide deterrents in order to curb or limit the flow of refugee claimants to Canada, we find it an inappropriate tool and moreover one too subtle to have any effect. The refugee hearing should not be used as a vehicle for sending messages to would-be refugee claimants.

Likewise we can find no merit in imposing unanimity on board members where cabinet has declared certain source countries as those that respect human rights. On this issue board members have access to up-to-date country information, a process much more reliable than relying on edicts made from time to time by cabinet.

I can tell you, Mr. Chairman and members of the committee, as an aside, that I practise in this area of the law, and that it is not uncommon to attend the refugee hearing and provide up-to-date documentation, in fact documentation that might be a day old. Is cabinet going to have access to this documentation before sending out a message that a certain source country respects human rights?

In addition, we fail to understand why such an obstacle would be created against what may begin as exceptional claims only later to become typical. The long history of JIAS Canada recalls that the first claims of Tamils from Sri Lanka to reach the Refugee Status Advisory Committee in the early 1980s were rejected because the sufferings alleged by these claimants were considered as incredible in light of the fact that Sri Lanka was and is, by the way, a parliamentary

[Traduction]

Je n'ai pas l'intention de répéter les points abordés dans notre mémoire commun. Je voudrais toutefois souligner les dispositions qui nous préoccupent le plus et dont nous recommandons la suppression. Nous recommandons également que les droits d'appel accordés aux revendicateurs du statut de réfugié soient élargis au lieu d'être rétrécis.

Je voudrais d'abord vous parler des dispositions de l'article 69 du projet de loi C-86.

Nous avons de sérieuses réserves relativement aux dispositions qui exigent l'unanimité de la part des membres de la commission lorsqu'un demandeur a détruit ses papiers d'identité sans raison valable et dans les cas où le demandeur provient d'un État qui, selon le Cabinet, «respecte les droits de la personne». Nous ne comprenons pas quel problème à l'étape de l'audience pour établir le statut de réfugié l'inclusion de ces dispositions vise à résoudre. Les membres de la commission ont toujours pu évaluer la crédibilité des demandeurs en se basant sur certaines choses, notamment le fait qu'ils aient détruit leurs pièces d'identité.

Il nous semble que le problème que l'on veut résoudre ne se présente pas vraiment à l'étape de l'audience. Selon nous, on a décidé d'exiger l'unanimité pour faire passer un message aux demandeurs qui ne sont peut-être pas encore au Canada. Si ces dispositions visent à dissuader les demandeurs ou à limiter le nombre de demandeurs du statut de réfugié au Canada, nous trouvons que c'est tout à fait inapproprié et que c'est un message beaucoup trop subtil pour avoir les résultats espérés. L'audience pour déterminer le statut de réfugié ne devrait pas être utilisée pour faire passer des messages aux demandeurs futurs.

Nous ne voyons pas non plus l'utilité d'exiger l'unanimité chez les membres de la commission lorsque le Cabinet a décidé que certains pays d'origine respectent les droits de la personne. Les membres de la commission reçoivent à cet égard des renseignements à jour sur les pays d'origine, et il vaut beaucoup mieux se fier à ces renseignements qu'aux édits que publie le Cabinet de temps à autre.

Soit dit en passant, monsieur le président et membres du comité, j'exerce le droit dans le domaine de l'immigration, et il arrive couramment que nous fournissions des documents à jour lors des audiences pour déterminer le statut de réfugié. Dans certains cas, ces documents ont été obtenus la veille même. Est-ce que le Cabinet aura accès à cette documentation avant de décider qu'un pays d'origine quelconque respecte les droits de la personne?

En outre, nous ne comprenons pas pourquoi on poserait de tels obstacles à des revendications qui pourraient, au début, être exceptionnelles et qui deviendraient plus tard typiques. Les membres des SCAIJ se rappellent fort bien que les premières demandes de Tamouls du Sri Lanka auprès du Comité consultatif de détermination du statut de réfugié au début des années quatre-vingts avaient été rejetées parce que l'on jugeait incroyable que ces demandeurs aient connu de

democracy. We know today that Tamils make up a significant number of claimants before the IRB, 95% of whom were accepted in the first six months of 1992.

I would next like to deal with the appeal provisions contained in Bill C-86. We are disappointed that these proposed changes do not contemplate an appeal on the merits of the claim. At any first-level hearing there is always the scope for error in decision-making. This factor together with the seriousness of the consequences for genuine refugees faced with the return to countries where persecution is inevitable calls for a meaningful appeal process. Surely at the very least there must be fairness in the disposition of these claims.

It is interesting to note that if prior to his refugee hearing a refugee claimant is charged with stealing a chocolate bar, he would first have the benefit of a trial in a provincial court. If he is convicted, he would then have an automatic right of appeal to a higher court. He would have no obligation to seek leave to appeal from the higher court. On the other hand, in a refugee hearing where the stakes are clearly much higher and the implications of a negative decision may mean imprisonment, torture and even death, no such commonsense right exists. In other words, that very same refugee claimant can appeal automatically a conditional discharge or an absolute discharge for having stolen the chocolate bar, but has no recourse whatsoever without leave from a decision that may end his life.

Regardless of the different views expressed by Canadians across the country about Canada's immigration policy, without a doubt I think it is fair to say that all Canadians believe in a fair process, in due process and in a system that is able to protect its participants from unfair treatment. Such fairness may only be achieved if negative decisions are all properly reviewed.

I would next like to deal, Mr. Chairman, with the safe third country proposals. Asylum-shopping occurs because many jurisdictions operate refugee status determination processes that do not respect minimum fairness standards and produce highly arbitrary or political decisions. Genuine refugees who are sometimes fighting for their lives quite understandably want their claims to be adjudicated in an equitable way with as many protections as possible built into the decision-making process.

#### • 0930

There are worrisome aspects to the proposed section 108.1 and amendments to section 114 concerning the negotiations of bilateral agreements to co-ordinate immigration processes and to develop a list of countries to which Canada can return persons to make asylum claims. The proposed legislation would allow for the prescription of such countries to occur strictly by order in council, without scrutiny by non-governmental organizations. We are of the view that

#### [Translation]

telles souffrances, vu que le Sri Lanka était et est encore, d'ailleurs, une démocratie parlementaire. Maintenant, bon nombre de Tamouls présentent une demande à la commission. Au cours des six premiers mois de 1992, 95 p. 100 de ces demandes ont été acceptées.

Je voudrais maintenant me pencher sur les dispositions en matière d'appel contenues dans le projet de loi C-86. Nous sommes déçus de voir que l'on ne songe pas à prévoir de possibilité d'appel pour des motifs intrinsèques à l'affaire. Il y a toujours possibilité d'erreur dans les décisions prises au premier palier d'audience. Cette possibilité et la gravité des conséquences pour les réfugiés véritables qui devraient retourner dans un pays où ils seront inévitablement persécutés rendent une procédure d'appel efficace tout à fait essentielle. On doit tout au moins garantir que les revendications sont réglées équitablement.

Je signale que si, avant son audience de détermination du statut de réfugié, un demandeur est accusé par la police d'avoir volé une tablette de chocolat, il aura d'abord un procès devant un tribunal provincial. S'il est trouvé coupable, il aura automatiquement le droit d'en appeler à un tribunal supérieur. Il ne sera pas obligé de demander l'autorisation d'en appeler à ce tribunal supérieur. D'autre part, ce droit tout à fait raisonnable n'existe pas pour les audiences de détermination du statut de réfugié, où les enjeux sont beaucoup plus élevés et où une décision négative peut entraîner l'emprisonnement, la torture, et même la mort. Autrement dit, le même demandeur du statut de réfugié peut automatiquement faire appel d'une mise en liberté conditionnelle ou absolue s'il a volé la tablette de chocolat, mais il n'a absolument aucune possibilité d'en appeler sans autorisation d'une décision qui peut lui coûter la vie.

Quelles que soient les opinions exprimées par les Canadiens au sujet de la politique d'immigration du Canada, je suis convaincu que tous les Canadiens croient en la nécessité d'avoir une procédure équitable et légitime et dans un système capable de mettre le demandeur à l'abri d'un traitement injuste. Ce n'est possible que si l'on peut obtenir une révision de toutes les décisions négatives.

Je voudrais maintenant parler, monsieur le président, des propositions relatives aux tiers pays sûrs. Les réfugiés cherchent asile dans divers pays parce que, dans bon nombre d'États, la procédure de détermination du statut de réfugié ne respecte pas les normes minimales de justice et produisent des décisions hautement arbitraires ou politiques. Les réfugiés véritables, qui craignent souvent pour leur vie, veulent naturellement que leurs demandes soient examinées de façon équitable et que la procédure décisionnelle comprenne le plus de garanties possible.

Il y a certains aspects inquiétants dans l'article 108.1 du projet de loi et dans les modifications de l'article 114 relatives aux négociations d'accords bilatéraux pour coordonner et mettre en oeuvre des programmes d'immigration et pour établir une liste des pays où le Canada peut envoyer des personnes afin qu'elles y présentent une demande d'asile. Selon le projet de loi, la liste de ces pays serait établie uniquement par décret du conseil, sans examen de la part des

such decisions should not be made without input from human rights and refugee monitoring organizations.

Subject to the comments I have made with respect to the appeal provisions, our current system for refugee determination is one of the fairest in the world. It is not too fair. It is simply a system that should be offered by all countries. If our compassion and sense of fairness, which I believe is inherent in every Canadian, means we might be accepting more refugees than other countries of our size, then so be it.

We Canadians are privileged. When our rights are trampled upon or denied, we have a remedy. When we are discriminated against, we have a remedy. Most of the people who appear before the refugee board have never enjoyed these rights. These people have been constantly put down simply because of their religion or political views. They are assaulted and tortured. They are imprisoned or in many other ways persecuted.

Canadians cannot count on the fair disposition of their claims by other countries. We cannot count on citizens of other countries to be as fair and compassionate as we are. Whether a country officially respects human rights and whether the official policy filters down to a practical level are two very different questions. We must bear in mind the experience, history, and fears each refugee claimant brings to his hearing.

Many refugee claimants know nothing of our refugee laws or requirements before leaving their countries of origin. To impose on some claimants the additional burden of having to convince two board members as to the credibility of their claims merely because one aspect of the very merits of the claim is raised automatically jeopardizes the claimant's right to due process. Query how a board member could feel certain about the fact that a claimant physically destroyed his identity documents.

There can only be fairness if these claimants are given the right of appeal on the merits. This is something we as Canadians would demand. We are asking you to further amend the act to provide for an appeal division of the IRB. At the very least we ask that claimants be given the right to appeal to the Federal Court of Appeal without leave.

Finally, we ask that the safe third country provisions be entirely deleted from the amendments.

We get a very bad feeling when we read Bill C-86. This legislation is not Canadian. It is not the words of the Canada we have come to know. We believe Canadians are much more empathetic. We believe Canadians feel for those who

## [Traduction]

organisations non-gouvernementales. Selon nous, on ne devrait pas prendre de telles décisions sans avoir demandé l'avis des organismes qui s'occupent des réfugiés et des droits de la personne.

Sauf pour ce que j'ai déjà dit au sujet des dispositions en matière d'appel, notre système actuel de détermination du statut de réfugié est l'un des plus équitables du monde entier. Il n'est pas trop équitable. C'est simplement un système qui devrait être offert par tous les pays du monde. Si, à cause de la compassion et du sens de la justice que possèdent à mon avis tous les Canadiens, nous acceptons peut-être plus de réfugiés que d'autres pays de la même taille que le nôtre, nous devrions l'accepter.

Nous avons beaucoup de chance au Canada. Quand nos droits sont violés ou niés, nous avons un recours. Quand nous sommes victimes de discrimination, nous avons un recours. La plupart de ceux qui se présentent devant la Commission du statut de réfugié n'ont jamais eu les mêmes droits. Ils ont été opprimés simplement à cause de leur religion ou de leurs idées politiques. Ils ont été victimes d'agression et de torture. Ils ont été emprisonnés ou persécutés de bien d'autres façons.

Les Canadiens ne peuvent pas compter que d'autres pays évalueront leurs demandes équitablement. Nous ne pouvons pas compter que les citoyens d'autres pays seront aussi justes et généreux que nous. Même si un pays respecte officiellement les droits de la personne, cela ne veut pas nécessairement dire que la politique officielle est appliquée dans la pratique. Nous devons tenir compte de l'expérience, des antécédents et des craintes que chaque demandeur peut faire valoir au moment de son audience.

Bon nombre de demandeurs du statut de réfugié ne connaissent rien à nos lois sur les réfugiés et aux conditions que nous imposons avant qu'ils quittent leur pays d'origine. En imposant à certains demandeurs un fardeau supplémentaire parce qu'ils devront convaincre deux membres de la commission de la crédibilité de leur revendication simplement parce qu'un aspect de celle-ci est automatiquement contesté, on compromet le droit du demandeur d'obtenir un examen équitable. Comment un membre de la commission peut-il être certain qu'un demandeur a détruit ses pièces d'identité?

La seule façon d'être équitable serait de donner à ces demandeurs le droit d'en appeler de la décision pour des motifs intrinsèques à l'affaire. C'est une chose que les Canadiens eux-mêmes exigeraient en pareil cas. Nous vous demandons aussi de modifier la loi pour prévoir une section d'appel à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. À tout le moins, nous demandons que les intéressés puissent avoir le droit d'en appeler à la Cour d'appel fédéral sans autorisation préalable.

Enfin, nous demandons que les dispositions relatives aux tiers pays sûrs soient supprimées entièrement.

Cela nous effraie de lire le projet de loi C-86. Ce n'est pas une mesure canadienne. Elle ne reflète pas ce que nous connaissons du Canada. À notre avis, les Canadiens sont beaucoup plus ouverts à autrui que cela. Ils éprouvent de la

are oppressed and persecuted. We believe Canadians wish to assist those individuals. We cannot rely on other countries to do what is right. We have to do what is right. We never want to see a return to a "none is too many" policy. This would be very sad indeed.

Mr. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce): I want to start by thanking the Canadian Jewish Congress for its brief and submission this morning. For a long time the Canadian Jewish Congress has made important contributions to the development of our immigration and refugee laws. In particular, Rabbi Plaut was instrumental in making some very important recommendations to us about eight to ten years ago. Their experience as a people of being persecuted in many countries has led them to be very sympathetic to the plight of the refugee and they have provided great leadership in this respect.

I want to ask a few specific questions to begin with. Was the Canadian Jewish Congress consulted by the minister or by members of the department prior to the tabling of this bill—in other words, in the development of the bill? Were they closely consulted in the drafting of this bill?

• 0935

Mr. Eric Vernon (Director of Legislative Analysis, Canadian Jewish Congress): Mr. Allmand, in a word, no, there was really no prior consultation with the congress or JIAS whatsoever.

Mr. Allmand: Thank you. An important change proposed by the bill relates to the elimination of the first-stage hearing, which, by the way, many people had requested because they felt it was slowing up the process and wasn't accomplishing that much. However, in replacing the first-stage hearing, additional powers have been given to a senior immigration officer who can decide the admissibility on a refugee claimant on five grounds. Now, from my examination of the bill, the bill does not provide for any due process in that decisionmaking process by the senior immigration officer. It doesn't provide that the refugee applicant can be represented and make representations. And when I questioned the minister and the officials of the department, they said it's not really necessary at that stage because the decisions that the senior immigration officer will make are simply administrative. These are simply black and white decisions. There is no scope for interpretation.

On the other hand, many witnesses before the committee have said otherwise, that there is great room for interpretation—for example, the whole business of documentation. So I wanted to ask you, as an NGO who has had a lot of experience in refugee work, what we should do about that provision. Should we amend the bill so that there is the right of representation and a certain amount of due process at this decision—making stage by the senior

#### [Translation]

compassion pour les opprimés et les persécutés. Selon nous, les Canadiens veulent aider ceux qui sont dans une telle situation. Nous ne pouvons pas compter que d'autres pays prendront les bonnes décisions. Nous devons les prendre nous-mêmes. Nous ne voudrions jamais qu'on revienne à une politique de refus total d'accepter des réfugiés. Ce serait très malheureux.

M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce): Je voudrais tout d'abord remercier le Congrès juif canadien de son mémoire ce matin. Cela fait bien longtemps que le Congrès juif canadien contribue énormément à l'élaboration de nos lois en matière d'immigration et de réfugiés. Je note tout particulièrement les recommandations très importantes du rabbin Plaut, il y a huit ou dix ans. À cause de leur propre expérience comme victimes de la persécution dans bien des pays du monde, les Juifs comprennent très bien les problèmes des réfugiés et ont fait preuve de beaucoup de leadership à cet égard.

Je voudrais d'abord poser quelques questions précises. Le ministre ou certains de ses fonctionnaires ont-ils consulté le Congrès juif canadien avant que le projet de loi ne soit déposé, pour aider à sa rédaction? Vous a-t-on consultés pour rédiger le projet de loi?

M. Eric Vernon (directeur des analyses législatives, Congrès juif canadien): Non, monsieur Allmand, on n'a pas vraiment consulté ni le congrès ni les services canadiens d'assistance aux immigrants juifs.

M. Allmand: Merci. L'un des changements importants proposés dans le projet de loi a trait à l'élimination du premier palier d'audience. Soit dit en passant, bien des gens avaient demandé que cela se fasse parce que, selon eux, cette audience retardait le processus et n'était pas vraiment utile. Par ailleurs, maintenant qu'on a supprimé ce premier palier d'audience, on a accordé plus de pouvoirs aux agents d'immigration principaux, qui pourront maintenant décider si un demandeur du statut de réfugié est admissible en fonction de cinq critères. Il me semble que le projet de loi ne prévoit pas de marche à suivre précise lorsque l'agent d'immigration principal prend une telle décision. Il ne prévoit pas la possibilité pour le demandeur de se faire représenter et de faire valoir son cas. Quand j'ai interrogé le ministre et ses fonctionnaires, ils m'ont dit que ce n'était pas vraiment nécessaire à cette étape-là parce que les décisions de l'agent d'immigration principal seront simplement administratives. Il n'y aura pas de zone d'incertitude ou de possibilité d'interprétation.

D'autre part, bon nombre de témoins ont dit au comité qu'il y aurait au contraire énormément de possibilités d'interprétation, notamment pour la question de la documentation. Je voudrais donc vous demander ce que nous devrions faire au sujet de cette disposition, puisque vous représentez une ONG qui a beaucoup d'expérience des affaires de réfugiés. Devrions-nous modifier le projet de loi pour que les réfugiés aient le droit d'être représentés et qu'il

immigration officer or should we propose that it be eliminated and that all matters be transferred to the board when they go before the board? Both suggestions have been made, but there has been a lot of dissatisfaction with that provision.

Ms Susan Davis (Executive Director, Jewish Immigrant Aid Services, Canadian Jewish Congress): My experience goes back about 12 years and I have been in many of those hearings. I think our memory is that prior to Bill C-55 there were inquiries without credibility with regard to the refugee claim being considered. Those inquiries were clear immigration issues, whether or not the person had a right to be in Canada, what the status of the person was, a visitor, landed immigrant or nothing at all. It was again before the adjudicator. That's the format that was extracted in order to get to the first-stage hearing for Bill C-55. They rolled the inquiry and the first-stage hearing into one.

On principle we agree with you, Mr. Allmand, and we said in our brief that there's no place for unpoliced process, especially at the initial stage, where people are very vulnerable and uninformed. Maybe it's time to go back to the old way of the initial inquiry at the port of entry, with an adjudicator dealing only with clear immigration issues. What always crops up in this bill is the timeliness of imposing an inquiry at that stage. You are delaying the refugee claim a few weeks and I think that all of us, both JIAS and and CJC, would argue that it's worth it to delay the claim a few weeks. There's no reason why we should have faith in senior immigration officers to police themselves, because we don't have that kind of inherent faith in any other part of the legal process in immigration or any other part of our Canadian law.

The issues that are administrative, yes, they are administrative, but having been at many of those inquiry hearings, which are purely immigration, I can tell you that it becomes very difficult to determine which documents are the client's and which are not. They are difficult, complex administrative issues and they do demand that the client be informed and be represented. So we would agree with you and argue go back to the beginning, prior to Bill C-55.

## • 0940

Mr. Allmand: All right. I have another question with respect to the refugee process. It is proposed that as a general rule the refugee hearing before the IRB, the board, be public. I just assisted at a sitting of the board recently and right away at that particular hearing I could see why it should not be public: the hesitancy of these people who have fled from a country, in this case Somalia, where there was a lot of conflict and war; also their fear that whatever they said would

#### [Traduction]

y ait une certaine marche à suivre pour les décisions que prendra l'agent d'immigration principal? Ou devrions-nous proposer qu'on élimine cette étape et que toutes les questions soient transmises à la commission dès le départ? Ce sont deux possibilités qui ont été mentionnées. De toute façon, cette disposition a fait bien des mécontents.

Mme Susan Davis (directrice administrative, Services canadiens d'assistance aux immigrants juifs, Congrès juif canadien): J'ai environ 12 années d'expérience et j'ai assisté à bon nombre d'audiences. Je me rappelle qu'avant le projet de loi C-55, on examinait les revendications des réfugiés sans essayer de déterminer si leurs demandes étaient crédibles ou non. Ces examens portaient sur les questions d'immigration pour savoir par exemple si le demandeur avait le droit d'être au Canada, quel était son statut, s'il était visiteur, immigrant reçu, ou rien du tout. Cette question était examinée par l'arbitre. C'est l'étape qu'on a supprimée avant le premier palier d'audience en adoptant le projet de loi C-55. On a recombiné l'enquête et le premier palier d'audience.

Nous sommes d'accord avec vous, monsieur Allmand. Nous disons dans notre mémoire qu'un processus sans examen n'a pas sa place, surtout à l'étape initiale, lorsque les demandeurs sont très vulnérables et mal renseignés. Il est peut-être temps de revenir à l'ancien système, selon lequel on faisait une enquête initiale au point d'entrée et où l'arbitre s'occupait uniquement des questions d'immigration. On parle toujours du temps que cela fait perdre de mener une enquête à cette étape du processus. Cela retarde effectivement le traitement des revendications du statut de réfugié de quelques semaines, mais je pense que les SCAIJ et le CJC conviennent que cela en vaudrait la peine. Nous ne voyons pas pourquoi nous ferions confiance aux agents d'immigration principaux pour qu'ils prennent la décision qui convient, vu que nous ne faisons pas confiance aux autres services prévus par la Loi sur l'immigration et les autres lois du Canada.

Certaines questions sont effectivement de nature administrative, mais pour avoir assisté à bon nombre de ces audiences qui portent purement sur des questions d'immigration, je peux vous dire que c'est très difficile de déterminer quels documents appartiennent au client et lesquels ne lui appartiennent pas. Ce sont des questions administratives compliquées, et il faut que les demandeurs soient bien renseignés et bien représentés. Nous sommes donc d'accord avec vous là-dessus et nous voudrions qu'on revienne à ce qui se faisait avant le projet de loi C-55.

M. Allmand: Très bien. J'ai une autre question au sujet du processus de détermination du statut de réfugié. On propose que les audiences tenues devant la commission pour déterminer le statut de réfugié soient généralement publiques. J'ai assisté à une séance de la commission tout dernièrement et j'ai compris tout de suite pourquoi ces audiences ne devraient pas se dérouler publiquement: ceux qui se sont enfuis d'un pays, comme la Somalie dans ce cas-

be reported back to opponents of their political philosophy. What's your view? By the way, the Canadian Bar Association, when they were before us, felt if that provision were to remain in the law we would waste a lot of time, because in almost every hearing there would be a request that the meeting be in camera and they would spend a lot of time arguing whether it should be in camera or not, before they got to the real issues. What is your view on the provision in the bill that the hearings as a general rule should be public rather than in camera, at refugee hearings?

Mr. Fine: Mr. Allmand, I see no useful purpose in having the public present at these hearings and I think for the very reasons we have all heard before. You have quite correctly put that rationale forward, that these people are very much concerned. God knows, I have had clients come to me from the former Soviet Union who were very concerned. They were making allegations about the KGB or the former government in some way or another, and they did not want people present for very good reason. I don't think anyone could blame them for that. So I think these hearings should not be made public, or at the very least require the consent of the participants.

Rabbi Plaut: If I may add a personal observation, which is 57 years old now in memory, when I arrived as a refugee from Germany in 1935 and got off the train in Cincinnati, Ohio, with four of my colleagues, the news media were at the station, because we were the first refugees from Germany to arrive in that city, and none of us dared to speak to the media. We all had families back home.

Mr. Allmand: Thank you. Right now the Immigration Act gives authority to immigration officials to hold an individual, an immigrant or refugee, in detention for seven days before they have a hearing, and then there is a review of the detention every seven days. Of course, there is also a provision that the detention can be contested in the first 48 hours, and then thereafter every seven days. We are told by people who work in the field that it's often very difficult to get any case together in the first 48 hours, so that most petitions for a release of the immigrant in detention come at the first seven-day review and maybe at the second. But the bill provides that after the first 48-hour review, reviews will only be every 30 days—in other words, there would be no review whatsoever until 30 days after the detention starts and only 30 days thereafter.

One wonders about this provision, from many points of view. I mean, I have one of these detention centres in my constituency. It would seem we will have to double and triple the size, that we will have to hire—you know, the government is concerned about cutting costs—it would seem you would have to increase staff. I just don't see the purpose, myself, of this provision. Maybe in the later stages, but to immediately put off the first review for 30 days seems illogical

## [Translation]

ci, qui est dévasté par la guerre et des conflits internes, hésitent à parler de leur expérience et craignent aussi que ce qu'ils disent sera rapporté à ceux qui ne partagent pas leur philosophie politique. Qu'en pensez-vous? Soit dit en passant, l'Association du Barreau candien a signalé au comité que si cette disposition était maintenue nous perdrions beaucoup de temps parce que, dans presque tous les cas, on demanderait que l'audience se déroule à huis clos et qu'on passerait beaucoup de temps à discuter de cela avant d'en arriver à l'essentiel de la question. Que pensez-vous de la disposition du projet de loi selon laquelle les audiences tenues pour déterminer le statut de réfugié devraient généralement avoir lieu en public plutôt qu'à huis clos?

M. Fine: Monsieur Allmand, je ne vois aucune utilité à autoriser la présence du public lors de ces audiences, justement pour les raisons que nous connaissons tous. Vous avez tout à fait raison de dire que ces gens sont très craintifs. Certains de mes anciens clients venaient de l'ancienne Union soviétique et étaient aussi effrayés. Ils comptaient faire certaines allégations au sujet du KGB ou de l'ancien gouvernement et avaient d'excellentes raisons pour ne pas vouloir une audience publique. Personne ne peut les blâmer. Il me semble donc que les audiences ne devraient pas être publiques, du moins sans le consentement des participants.

Le rabbin Plaut: Si vous me permettez d'ajouter une note personnelle, qui date maintenant de 57 ans, quand je suis arrivé comme réfugié d'Allemagne en 1935 et que je suis descendu du train à Cincinnati, dans l'Ohio, avec quatre de mes collègues, nous étions attendus par les journalistes parce que nous étions les premiers réfugiés d'Allemagne à arriver dans cette ville. Aucun d'entre nous n'a osé leur parler, parce que nous avions tous des membres de notre famille en Allemagne.

Allmand: Merci. Maintenant. la Loi l'immigration autorise les agents d'immigration à détenir un immigrant ou un réfugié pendant sept jours avant de lui accorder une audience, et cette décision doit être réexaminée tous les sept jours. Il y a aussi une disposition selon laquelle on peut contester la détention dans les 48 premières heures et ensuite tous les sept jours. Ceux qui travaillent dans ce domaine nous disent que c'est souvent très difficile d'obtenir les documents voulus dans les 48 premières heures et que la plupart des demandes de libération d'un immigrant détenu sont présentées au moment du premier examen après sept jours, ou peut-être du deuxième, après 14 jours. Le projet de loi prévoit qu'après les 48 premières heures, il ne pourra y avoir un nouvel examen que tous les 30 jours, ce qui veut dire qu'il n'y aura aucun examen pendant les 30 premiers jours après le début de la détention et seulement tous les 30 jours par la suite.

Je me pose toutes sortes de questions au sujet de cette disposition. Il y a un centre de détention dans ma circonscription. Il me semble que nous devrons dorénavant avoir des centres deux ou trois fois plus grands et que nous devrons embaucher plus de personnel, alors que le gouvernement veut réduire ses coûts. Je ne vois vraiment pas l'utilité de cette disposition. On pourrait peut-être le justifier pour les étapes suivantes, mais cela me semble illogique

to me. Again, I asked people who have worked in the field and I have asked others. I am trying to see whether there is consensus on this, whether that is a reasonable provision in the bill, to have a review of the detention every 30 days rather than the seven days it is now. This is jumping from seven days to 30 days. What is your view on that?

• 0945

Ms Davis: We have the same wonderment as I think the rabbi said about the purpose being served in amending the provision. There is consensus. We sit and talk to our NGO comrades, and I think we all agree that we see no purpose filled. You are quite right. I do not know if your riding is near the airport, but I think what will happen in this case is that there will be an expansion, or a need for expansion, of facilities, but they will be at ports of entry. They will not be inland, because I think this is made to catch the port-of-entry claimant.

I also believe it is part of the message that we reflected in our statement that it is to send a message to would-be refugee claimants. It might be an inappropriate one.

Mr. Heap (Trinity—Spadina): I have mainly two questions. When Ms Davis said there is no place for unpoliced process, especially at the first stage when the people are so vulnerable—and we have heard further from Rabbi Plaut on that—it seems to some people there might be two, if not three, alternatives to the proposed system of decision finally by the senior immigration officer.

One might be something similar to the present situation, where if the person says he is a refugee, he is sent immediately to the board, which might handle a full hearing in two stages, eligibility and credibility—not credible basis, but just full credibility. That would require, of course, some mechanism, which is eliminated by the present proposals, by which the person would be asked at the border, "Do you wish to make a refugee claim?" It is asked now in the inquiry, but there is no occasion, no time for that and no requirement for that, under the proposed amendments.

The second might be a referral of this to an immigration inquiry, essentially the same, on some or all of those five considerations. One of the more ready goes to an inquiry—namely, inadmissibility—but the other four are all really questions of exclusively refugee claim as to eligibility, and those might be considered. Even if the inquiry was reduced in the sense of not having a commissioner there, at least the person would have the right to counsel, I would hope, probably competent interpretation where appropriate, and some time to understand Canadian law and to make a considered statement, I would hope in camera for the reasons already given.

#### [Traduction]

d'attendre 30 jours avant le premier examen. J'ai demandé l'avis de ceux qui travaillent dans ce domaine et d'autres personnes. Je voudrais savoir si tout le monde est d'accord là-dessus et s'il est raisonnable de prévoir un examen de la décision de détention tous les 30 jours plutôt que tous les sept jours, comme c'est le cas maintenant. La période d'examen passerait de sept jours à 30 jours. Qu'en pensez-vous?

Mme Davis: Nous nous posons les mêmes questions au sujet de l'utilité de cette disposition, comme le rabbin l'a dit, je pense. Nous sommes d'accord là-dessus. Nous en avons discuté avec les autres ONG, et je pense que tout le monde est d'accord pour dire que cela n'a aucune utilité. Vous avez tout à fait raison. J'ignore si votre circoncription est près de l'aéroport, mais ce qui se passera dans ce cas-ci, c'est qu'il faudra agrandir les installations de détention, mais ce sera aux points d'entrée. Cela ne se fera pas ailleurs, parce que j'ai l'impression que la disposition vise ceux qui arrivent tout juste dans le pays.

Je pense aussi que cela fait partie du message que l'on veut faire passer aux futurs demandeurs du statut de réfugié et que nous mentionnons dans notre mémoire. Ce message n'est peut-être pas approprié.

M. Heap (Trinity—Spadina): J'ai deux questions à poser. M<sup>me</sup> Davis a dit qu'un processus sans examen n'avait pas sa place, surtout à la première étape, lorsque les demandeurs se sentent tellement vulnérables, comme le rabbin Plaut l'a confirmé. Certains pensent qu'il pourrait y avoir deux, sinon trois, autres possibilités pour éviter que l'agent d'immigration principal ne prenne la décision finale.

On pourrait prévoir quelque chose de semblable à ce qui se fait maintenant. Si quelqu'un dit être réfugié, il est renvoyé immédiatement devant la commission, qui pourrait alors tenir une audience approfondie en deux étapes sur l'admissibilité du demandeur et sur sa crédibilité, c'est-à-dire la crédibilité du demandeur, et non pas la crédibilité de ses motifs. Il faudrait, bien sûr, un mécanisme qui n'est pas prévu dans le projet de loi actuel pour qu'on demande aux intéressés à la frontière: «Voulez-vous revendiquer le statut de réfugié?» On pose maintenant la question au moment de l'enquête, mais selon le projet de loi, il ne serait plus nécessaire de le faire, et on ne prévoirait pas de moment particulier où le faire.

La deuxième possibilité, ce serait de renvoyer l'affaire à un comité d'enquête de l'immigration, ce qui reviendrait essentiellement au même, en fonction des cinq critères ou de certains de ces critères. L'un de ces critères, celui de l'inadmissibilité, nécessite la tenue d'une enquête, mais les quatre autres critères portent exclusivement sur la demande faite en vue d'obtenir le statut de réfugié, et l'on pourrait tenir une enquête là-dessus aussi. Même si aucun commissaire n'était présent, le demandeur aurait au moins le droit d'être représenté par un avocat et sans doute aussi d'avoir des services d'interprétation compétents, au besoin, et j'espère aussi qu'il aurait un peu de temps pour se familiariser avec la loi canadienne et pour faire une déclaration bien pesée, à huis clos, j'espère, pour les raisons déjà mentionnées.

A third possibility that has been suggested by some practitioners is that if neither of those is to be used, then a question of eligibility might be referred at a place such as Pearson Airport—and I do not know the practical details at all places, but I believe Pearson is the heaviest point of arrival—to a panel of the Convention Refugee Determination Division present at the airport. I understand that is a practice currently used in order to get some quick decisions. The difference between the system proposed in the amendments and the system suggested by some would be that the ones making the decision would be commissioners who are officially empowered and instructed to make exactly that kind of decision as to eligibility.

Can you comment on what would be the preferred arrangement instead of the present amendments that we have before us from the government?

• 0950

Ms Davis: The second proposal where something would be referred to the CRDD for a quick decision—are you talking about an expedited method for obviously well-founded cases, what kinds of cases would go to the CRDD?

Mr. Heap: At present if the person is granted eligibility it goes to the CRDD anyway, doesn't it?

Ms Davis: Yes.

Mr. Heap: The question is who grants or determines eligibility. Do you think it would be preferable over any other possibilities to have the board itself asked to determine eligibility at the airport in an expedited way?

Ms Davis: No, I think they're trying that with various results across Canada. I think the IRB is trying to do that right now. The idea of getting rid of whatever kind of hearing, whether at an inquiry stage with an adjudicator and one member of the CRDD or later by one or two members of the CRDD, it's still an eligibility hearing you're imposing, and we have always thought one good kick at the can is what everybody needs and that's what we would propose.

I like your idea, frankly, of an immigration inquiry without—I think you meant—an adjudicator, where the senior immigration officer would sit with the lawyer and the client, and perhaps be taped or have some record, but it wouldn't be formal. Again, the Refugee Status Advisory Committee got its transcripts that way, you'll remember. A senior immigration officer sat with a lawyer and the client and heard the case. There's no reason why you can't transfer that to immigration issues. I think that might be something to work with because it wouldn't mean imposing the adjudication stage, but it would mean the person would get some due process, some representation.

Mr. Heap: My next question concerns the matter of appeal. The argument against appeal being made by some persons even ten years ago and since then is that appeals can clog up the process not only with the result of perhaps

[Translation]

Une troisième possibilité que certains avocats ont proposée, c'est que l'on demande à un tribunal de la Section du statut de réfugié de prendre certaines décisions relatives à l'admissibilité à certains endroits, par exemple à l'aéroport Pearson. Je ne connais pas personnellement tous les points d'entrée, mais je pense que l'aéroport Pearson est le plus occupé. Si je ne m'abuse, c'est une chose qu'on fait maintenant pour accélérer les décisions. La différence entre le système proposé dans le projet de loi et celui que d'autres ont suggéré, ce serait que la décision serait prise par des commissaires qui ont des pouvoirs officiels et qui sont justement autorisés à rendre des décisions sur l'admissibilité des demandeurs.

Quelle solution préféreriez-vous à celle que le gouvernement nous propose dans ses amendements?

Mme Davis: Pour la deuxième solution, où l'on demanderait à la Section du statut de réfugié de rendre une décision rapide, voulez-vous parler d'une méthode accélérée pour les cas de toute évidence bien fondés? De quel genre de cas au juste parlez-vous?

M. Heap: À l'heure actuelle, si on reconnaît l'admissibilité du demandeur, le cas va à la section de toute façon, n'est-ce pas?

Mme Davis: Oui.

M. Heap: Il s'agit de savoir qui détermine l'admissibilité. Selon vous, serait-il préférable que la commission elle-même détermine l'admissibilité rapidement à l'aéroport?

Mme Davis: Non, je pense qu'on a essayé cela avec de plus ou moins bons résultats un peu partout dans le pays. Je pense que la commission essaie cette solution dès maintenant. Peu importe que ce soit un simple examen devant un arbitre et un membre de la section ou une audience devant un ou deux membres de la section, il s'agira toujours d'une audience pour déterminer l'admissibilité, et nous avons toujours pensé qu'il fallait donner à tous les demandeurs une occasion de faire valoir leurs arguments une bonne fois, et c'est ce que nous proposerions.

J'aime bien votre suggestion selon laquelle on tiendrait une enquête sans qu'un arbitre soit présent, du moins c'est ce que je pense que vous vouliez dire. L'agent d'immigration principal rencontrerait l'avocat et son client, et leurs entretiens pourraient être enregistrés d'une façon quelconque, mais ce ne serait pas officiel. Vous vous rappellerez que le Comité consultatif du statut de réfugié obtenait ses transcriptions de cette façon-là. Un agent d'immigration principal rencontrait l'avocat et son client. Il n'y aurait aucune raison de ne pas le faire aussi pour les questions d'immigration. Ce serait peut-être une solution à laquelle on devrait songer, parce que, même si on n'imposait pas d'examen par un arbitre, les droits du demandeur seraient respectés, et il pourrait se faire représenter par un avocat.

M. Heap: Ma question suivante porte sur les appels. Même il y a dix ans, certains s'opposaient à la possibilité de faire appel en disant que cela retarde le processus, ce qui peut permettre à un demandeur inadmissible de rester au

enabling an unworthy applicant to gain a stay here for years, but also with the unintended result of preventing a worthy applicant from getting a speedy decision he or she really needs—for example, to bring the family. That argument has been the main one, as I understand it, for restricting the right of appeal to appeal with leave, and restricting it further now in the second stage since the first bill of this sort.

The whole argument is that we don't want the court swamped with refugee cases for which the average Federal Court judge is not specially trained as are the IRB people, and which get jumbled in with other kinds of cases and perhaps not carefully considered simply because of the caseload.

I want to give the devil's advocate argument since I agree that we need an appeal on the merits without leave, or the closest we can get to that politically, but I would like to hear your answer to the argument against opening the floodgates to appeals.

Mr. Fine: Well quite simply, not to sound too blunt, that's a joke. It really is. Would anyone sitting around this table, if for some reason, some mistake, they were charged with a criminal offence, or any other breach of Canadian law, listen to the argument when they're told they can't appeal—sorry, you're clogging up the process, you're clogging up the courts, we don't have time, we don't have space, this is costing us too much? That's ridiculous!

Mr. Heap: As a supplemental, it has been—

Rabbi Plaut: Could I answer that question from another point of view? I quite agree that the Federal Court is really not the institution that in most instances can decide on these matters properly, but I see no reason why within the IRB there could not be an upper level that would review the cases that ordinarily would be called appeals. At some point somebody else ought to be looking at it if necessary. That's what we hold, and that might be instituted within the IRB in a second stage.

• 0955

Mr. Heap: May I ask a supplementary to my question? It has been argued in defence of this bill that the rights Mr. Fine spoke of, which every one of us would claim undoubtedly—I don't think anybody would take issue with Mr. Fine on that—we would all expect and claim, and receive the right of appeal, especially on a serious matter. But it has been argued by defenders of the bill that those are rights of Canadian residents; they are not rights of non-Canadians seeking to enter Canada. That has been argued and in fact agreed to by certain witnesses, that those people don't have rights, that entering Canada is a privilege and not a right. Therefore the logic of that is they don't have the same right of appeal as we Canadian residents have. What would be your response to that?

## [Traduction]

Canada pendant plusieurs années, mais ce qui peut aussi, sans qu'on le veuille, empêcher un demandeur tout à fait admissible d'obtenir la décision rapide qu'il lui faut pour faire venir sa famille, par exemple. C'est le principal argument invoqué pour restreindre le droit d'appel aux appels qui ont été autorisés au préalable et pour restreindre encore davantage le droit d'appel à la deuxième étape du processus.

Certains disent qu'il ne faudrait pas accabler les tribunaux de cas relatifs aux réfugiés, puisque les juges de la Cour fédérale n'ont pas d'habitude la même formation spécialisée que les membres de la commission et que ces cas risquent d'être mis dans le même sac que d'autres genres d'affaires et ne seront peut-être pas examinés attentivement, simplement à cause de la surcharge de travail.

Je me fais ici l'avocat du diable, mais je suis bien d'accord pour dire qu'il faudrait faire porter appel pour des motifs intrinsèques à l'affaire sans obtenir une autorisation préalable, ou bien ce qui se rapprochera le plus possible de cela. Je voudrais cependant savoir comment vous répondez à ceux qui craignent une véritable marée d'appels.

M. Fine: Je ne veux pas sembler trop sévère, mais c'est vraiment une farce. C'est un fait. Si, pour une raison quelconque, quelqu'un ici était accusé d'un délit ou d'une violation quelconque de la loi canadienne, accepterait-il qu'on lui dise qu'il ne peut pas interjeter appel parce qu'il retarde le travail des tribunaux, parce que ceux-ci n'ont pas le temps ni l'espace voulus pour l'écouter et parce que cela coûte trop cher? C'est ridicule!

M. Heap: Une question supplémentaire. On a...

Le rabbin Plaut: Puis-je répondre à cette question d'un autre point de vue? Je suis bien d'accord pour dire que, dans la plupart des cas, la Cour fédérale ne peut pas vraiment rendre une décision en toute connaissance de cause dans des affaires de ce genre, mais je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas créer un niveau supérieur à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour examiner ce qu'on appellerait ordinairement les cas d'appel. Il pourrait y avoir une deuxième instance pour examiner certains cas au besoin. C'est notre avis, et on pourrait plus tard créer une deuxième instance à la commission même.

M. Heap: Puis-je poser une question supplémentaire? Certains ont dit pour défendre ce projet de loi que les droits dont M. Fine a parlé, droits que nous prétendons tous avoir, sans aucun doute—personne ne dira le contraire—puisque nous croyons tous avoir un tel droit d'appel et que nous l'avons effectivement, surtout pour les affaires sérieuses, certains défenseurs du projet de loi ont prétendu que ces droits appartiennent aux résidents canadiens, et non pas aux non-Canadiens qui veulent être admis au Canada. C'est ce que certains témoins ont prétendu, soit que les demandeurs n'ont pas de droits et que c'est un privilège, et non pas un droit, que d'être admis au Canada. Donc, logiquement, les demandeurs n'ont pas le même droit d'appel que les résidents canadiens. Que répondez-vous à cela?

Rabbi Plaut: I believe Canadian law in general and in principle is a law that thinks of rights not merely as attaching to residents or citizens but rather to human beings.

Mr. Heap: Good.

Rabbi Plaut: A person who appears at our borders is a human being in flight, or so he or she claims, and I think that human being deserves consideration and we cannot say well you may be right, you may be in danger of death, but you are not a resident. I think basically that was the meaning of the Singh decision of the Supreme Court, that people ought to be accorded their rights as human beings.

Mr. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton): Rabbi Plaut, I appreciate your presentation very much. At the same time, I wrote down a few things you said. It is probably not in the language you used at the time, but I guess the intent is there in what I wrote. I would just like to comment on these notes.

You shook your heads in wonderment that this legislation was pushed through so quickly. You said that proposed legislation would be unchanged. You talked about the harshness of the legislation.

In the community I come from, which has a heavy impact of immigrants and refugees around the airport, I am sure the mayors of the cities involved that are impacted by the immigration would take exception to those remarks. For example, they have said to me in clear terms and publicly that the legislation is not going through quickly enough, that it is a long time in coming and it needs to happen very quickly, that the proposed legislation, as is, should go through. As a matter of fact, the mayor of the largest city in our community has said that the legislation is not strong enough. That also bears on the other words you mentioned, harshness of the legislation. I would like to know exactly what you mean by harshness of the legislation, if you could comment on that, Rabbi.

Rabbi Plaut: I'll comment on that alone. As far as the reaction of the people in your riding is concerned, I cannot comment on that. It is a free country and they are entitled to different views. No doubt there is an impact perhaps that the rest of the country ought to help alleviate.

Mr. Chadwick: I appreciate that.

Rabbi Plaut: But harshness... You take each word of the bill, and it's fine, you know. But there is an overriding context that speaks to me as saying "we are the guardians at the gate and we want to be sure the people who come here are the right people."

• 1000

There is a layer of potential rejection that suffuses this bill, which cannot be attached to one particular item but sort of speaks from the entire language and thrust of the bill. I would like it to be a bill that speaks basically to the needs of people.

[Translation]

Le rabbin Plaut: Il me semble que, selon la loi canadienne, en général et par principe, les droits ne viennent pas simplement du fait qu'on est résident ou citoyen du pays, mais plutôt du fait qu'on est un être humain.

M. Heap: Bien.

Le rabbin Plaut: Un réfugié qui arrive à nos frontières est un être humain en fuite, ou du moins c'est ce qu'il prétend être, et il me semble que cet être humain mérite une certaine considération. On ne peut pas dire à cette personne: «Vous avez peut-être raison de croire que vous êtes en danger de mort, mais vous n'êtes pas un résident.» C'est essentiellement ce que la décision Singh rendue par la Cour suprême signifie: nous avons certains droits à titre d'êtres humains.

M. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton): Rabbin Plaut, j'ai bien aimé votre exposé. J'ai noté certaines de vos observations. Ce n'est probablement pas tout à fait textuel, mais je pense que le fond y est. Je voudrais seulement faire un commentaire au sujet de ces notes.

Vous vous êtes dit très étonné que ce projet de loi soit adopté aussi rapidement. Vous dites que la loi ne devrait pas être modifiée. Vous parlez aussi de la dureté du projet de loi.

Je suis certain pourtant que les maires des villes de ma région, qui reçoivent beaucoup d'immigrants et de réfugiés de l'aéroport, ne seraient pas d'accord avec ce que vous dites. Ils m'ont clairement et publiquement signalé, par exemple, que le projet de loi n'avait pas été adopté assez rapidement, que cela prend trop de temps et que le projet de loi devrait être adopté tel quel. Le maire de la plus grande ville de ma région a même dit qu'il n'était pas assez ferme. Cela me ramène à ce que vous avez dit au sujet de la dureté du projet de loi. Je voudrais savoir ce que vous voulez dire par là, rabbin Plaut.

Le rabbin Plaut: Je commenterai uniquement ce dernier point. Je ne peux pas vraiment parler de la réaction des habitants de votre circonscription. Les Canadiens sont tout à fait libres d'exprimer leurs opinions. Votre région est sans doute plus touchée par l'immigration que le reste du pays, et les autres Canadiens devraient peut-être faire quelque chose pour vous aider.

M. Chadwick: En effet.

Le rabbin Plaut: Mais pour ce qui est de la dureté... Si l'on pèse chaque mot du projet de loi, tout cela est très bien. Ce qui à mon avis ressort de façon générale du texte, c'est que nous sommes les gardiens qui trient sur le volet ceux qui peuvent entrer et ceux qui ne le peuvent pas.

Tout ce projet de loi est imprégné de cette notion de rejet à la frontière, sans qu'on puisse toutefois dire précisément à quoi cela est dû. J'aimerais plutôt que l'on s'attache aux besoins de ces personnes.

Incidentally, I belong to those—and you can put this into the record—who believe that Canada is basically underpopulated, and that the wealth of our country is people. I just think that if the United States today had 25 million inhabitants, they would count for very little. We must consider immigrants and refugees as adding to the potential wealth of the country and not as people who ought to be very carefully admitted, or perhaps kept out. It's very difficult, sir, to put this to any one particular clause of the bill, but that's the spirit that speaks to me, and which I would love to see altered.

Mr. Vernon: If I could just speak to the first part of your comments, Mr. Chairman, in terms of the process, I think if the people in your riding or the other people that you mentioned really looked at the bill closely and realized how long and how complex and how wide-reaching it is, they might understand better the need for calm reflection and careful, thoughtful, comprehensive analysis.

For a bill of this magnitude and of this importance to be pushed through the House with so little time at second reading... The use of closure sent a message to us that it was in fact being pushed through faster than it had to be. There seems to be an agenda there to get it in as quickly as possible and to foreclose careful consideration.

Mr. Chadwick: Rabbi, you said earlier something about permanent resident status would grant a Nazi citizenship. At the same time, I would say permanent resident status would also grant an American citizenship here in Canada. How do we distinguish, and what should we do in the legislation, in your view?

Rabbi Plaut: I yield to my technical experts on that question.

Mr. Vernon: What we are doing with that particular reference, Mr. Chadwick, is to flag what appears to us to be a problem in the legislation. It may have been inadvertent, but it appears that it will add a layer of appeal to people who have had their citizenship taken away because it was determined that they have obtained it fraudulently. Our concern is that this not be used as a way of delaying the process of justice when people have been accused of Nazi war crimes, or any war crimes for that matter, and their removal. Exactly how it will impact on others is not clear. It's being studied right now, and when we have some further thoughts on exactly how it will play out, we can submit them perhaps afterwards.

Mr. Chadwick: Just one more comment, Rabbi. You talked about fingerprinting, and you said you had no quarrel when the police indicate they want fingerprinting done. In the community I come from, the Peel police brought all the members of Parliament in the community into the council chambers and documented various fraudulent things that have happened in respect to refugees that weren't identified when they came into this country and who used various aliases to commit that fraud. That was one thing they came to this committee with and they indicated clearly that they had to have refugees clearly identified when they came to this country. They had to know exactly who they were.

#### [Traduction]

Je fais partie de ceux qui croient—et je le dis ouvertement—que le Canada est sous-peuplé et que la richesse de notre pays, c'est sa population. Si les États—Unis n'avaient que 25 millions d'habitants aujourd'hui, ils ne seraient pas le pays puissant qu'ils sont. Il faut voir les immigrants et les réfugiés comme une richesse possible pour notre pays, et non pas comme des personnes qui ne doivent être admises chez nous qu'avec le plus grand soin, ou pas admises du tout. Il est évidemment très difficile de dire quel article précis du projet de loi laisse cette impression, mais il est certain que c'est une impression générale que je voudrais voir modifier.

M. Vernon: Monsieur le président, vous avez parlé du processus; je pense cependant que si vos électeurs et électrices ou les autres personnes dont vous avez parlé étudiaient le projet de loi avec soin, s'ils en comprenaient la complexité et la portée, ils comprendraient à quel point il est nécessaire d'étudier toute cette question calmement et d'en faire une analyse exhaustive.

Qu'un projet de loi de cette envergure et de cette importance soit adopté aussi rapidement en deuxième lecture... Le recours à la guillotine nous a bien fait comprendre à quel point on avait accéléré les choses. Il semblerait que le mot d'ordre est de tout faire le plus rapidement possible en empêchant une étude sérieuse de la question.

M. Chadwick: Monsieur le rabbin, vous avez parlé de la résidence permanente et vous avez dit que cela permettrait à un nazi de devenir citoyen canadien. La situation serait la même pour un Américain. Comment alors établir la distinction entre les deux? Comment devrait—on à votre avis modifier la loi pour traiter ces deux cas différemment?

Le rabbin Plaut: Je demanderais aux spécialistes qui m'accompagnent de répondre à cette question.

M. Vernon: Nous voulons simplement signaler un problème dans la loi. Peut-être s'agit-il là d'une erreur d'inadvertance, mais il semblerait que cela permettrait aux personnes à qui on a enlevé la citoyenneté parce que celle-ci avait été obtenue de façon frauduleuse d'interjeter appel. Nous ne voudrions certainement pas que cela permette à de tels individus, par exemple ceux qui ont été accusés de crimes de guerre nazis, ou de tout autre crime de guerre, de retarder le processus judiciaire. On ne sait pas encore quel impact ces dispositions auront sur les autres. Nous sommes en train d'étudier cette question, et lorsque nous aurons quelque chose à vous communiquer, nous le ferons.

M. Chadwick: Monsieur le rabbin, vous avez parlé des empreintes digitales. Vous avez dit que vous ne vous opposiez pas à l'utilisation de cette technique par la police. Dans ma région, la police de Peel s'est entretenue avec les députés pour leur parler des activités frauduleuses auxquelles s'étaient livrés certains réfugiés qui n'avaient pas été identifiés lors de leur entrée au pays et se servaient de plusieurs identités. La police de Peel a attiré l'attention du comité sur cette question et nous a bien fait comprendre que les réfugiés devaient être identifiés clairement lors de leur entrée au pays. Il fallait que les policiers sachent exactement à qui ils avaient affaire.

• 1005

Rabbi Plaut: Sir, I don't doubt for one moment that perhaps we could catch some potential fraudulence. But you will draft no bill and no successors in Parliament will ever draft a bill that will prevent people from committing fraud and getting through the net in some fashion or another.

I think that fingerprinting is odious to a lot of people in free societies and has the aspect of potential or actual criminality. And this is part of what I call the harshness that overlays the spirit of the bill. Immigrants and refugees are considered primarily as potential dangers rather than as potential assets to this country, and that's my point. That's what it ought to be. I'd like to bring to the committee that there are a lot of us who feel that the freedom that we have had and continue to have in this country allowed us to make a contribution to this country. I would like to see that extended to as many worthy potential citizens of Canada as possible.

Mr. Chadwick: Sir, might I ask you, aren't those suspicions created when some of them come here without documentation?

Rabbi Plaut: Not necessarily. I don't remember whether I kept my documentation with the Nazis' stamp or not at the time, but that in itself is no indication of anything whatsoever, except that they would not wish to be identified by that document back home.

Mr. Chadwick: Thank you very much.

The Chairman: Colleagues, we have time for another round, because our witnesses due at 10 a.m. have not shown and they have phoned in their regrets.

Rabbi Plaut: Mr. Chairman, I would like to ask a question, just to lighten the atmosphere for a moment, so that everybody can catch his breath. When you look forward, it's late, when you look backwards, it's not so late. Is there a parliamentary reason for that?

The Chairman: This is a party system and it can have different strokes.

I'd like to put a couple of questions myself and then I think we'll have a brief second round.

Mr. Heap: I have a point of clarification. Do you mean that the next witnesses are not coming at all or that they will be coming late?

The Chairman: No, they're not coming at all, and I gather too that there will be some votes in the House this morning. At least I was advised that there are potential votes. I think we'll carry on with these witnesses until maybe the third group comes or until we've exhausted our questions.

Rabbi Plaut, I wanted to question you about the fingerprinting, because I know we all start out with that...exactly as you portrayed it. If you're called in to have your fingerprints taken, it's been alleged that you've

[Translation]

Le rabbin Plaut: Monsieur, je ne doute pas un instant que nous pourrions peut-être découvrir des personnes qui sont venues ici en trompant les autorités. Mais ni vous ni personne ne pourra jamais rédiger de projet de loi qui empêchera quiconque d'être un imposteur et de berner les autorités d'une façon ou d'une autre.

À mon avis, le fait de prendre des empreintes digitales est vu par beaucoup de gens des sociétés libres comme une façon odieuse de traiter son prochain en le considérant comme un criminel en puissance, et c'est de cela que je veux parler lorsque je dis que le projet de loi n'est de façon générale pas très humain. Les immigrants et les réfugiés sont considérés avant tout comme représentant un danger possible pour le pays, et non pas comme des atouts. À mon avis, ces personnes devraient être considérées comme des atouts. Je tiens à vous signaler que beaucoup d'entre nous estiment que la liberté dont nous avons joui et continuons à jouir dans ce pays, cette liberté est précisément ce qui nous a permis de contribuer à l'essor de celui-ci. J'aimerais que de telles possibilités existent pour tous les futurs citoyens de notre pays.

M. Chadwick: Ne croyez-vous pas, monsieur le rabbin, que lorsque certaines personnes entrent ici sans pièces d'identité il est normal qu'on les soupçonne?

Le rabbin Plaut: Pas nécessairement. Je ne me rappelle pas si j'avais conservé mes pièces d'identité avec l'estampille nazie. De toute façon tout cela ne veut pas dire grand-chose, sauf peut-être que toutes ces personnes ne voudraient pas être refoulées dans leur pays et y être identifiées.

M. Chadwick: Merci beaucoup.

Le président: Chers collègues, nous avons la possibilité de poser des questions pendant un autre tour, étant donné que nos témoins qui devaient se présenter à 10 heures nous ont laissé savoir qu'ils ne viendraient pas.

Le rabbin Plaut: Monsieur le président, j'aimerais poser une question afin d'alléger quelque peu l'atmosphère. Comment se fait-il que l'on voit les choses de façon si différente au Parlement?

Le président: Notre système en est un de partis, et cela en est sans doute la raison.

J'aimerais moi-même poser quelques questions avant de passer à un deuxième tour rapide.

M. Heap: J'aimerais avoir quelques précisions. Voulez-vous dire que les témoins suivants ne viendront pas ou qu'ils viendront en retard?

Le président: Ils ne viendront pas du tout et, de plus, il y aura des votes à la Chambre ce matin. En tout cas on m'a dit qu'il pourrait y en avoir. Nous allons poursuivre avec les mêmes témoins jusqu'à ce que le troisième groupe arrive, ou jusqu'à ce que nous ayons épuisé nos questions.

Monsieur le rabbin, j'aimerais revenir sur la question des empreintes digitales. Notre point de départ est celui que vous avez exposé; en effet, dans notre pays, si on vous demande de prendre vos empreintes digitales, c'est parce qu'on vous

committed an indictable offence in this country. Yet it is true that all sorts of people applying for different jobs have to be fingerprinted and they do so without any problems, if you're going into the military, RCMP, and places like that. Do you see a difference in quality between a fingerprint and, say, a photograph? The objective is to get at that very small percentage who come in and make multiple claims for welfare, etc.

Rabbi Plaut: I would think that a photograph would be one thing and fingerprinting another. As I say, the fingerprinting doesn't really concern me all that much as an activity proposed in this bill. I used it only as an example of demonstrating that it gives a certain perception of the potential applicant. That's all I really tried to say. I think photographs don't have that same connotation, but that's just off the top of my head. I don't object to identifying the person, but I don't want that person who seeks the freedom of Canada to have the immediate and initial reaction that he's considered a potential offender of the law. I think it's a bad start. But as I say, as an activity *in obstructo* it's neutral. If you lift it out of the context of the bill, I have no objection. If you put it into the context of society, I do have an objection.

1010

The Chairman: My next point relates to that small percentage of consultants and lawyers who are really like pimps. They're living off of the avails of other people's travails. There's a small percentage of them who arrange for transportation of people rich enough to pay the fees these people impose—and they're very high fees—to get to the borders and then claim to be refugees. Compare them to those tens of millions of people who are standing in legitimate refugee lines, and of whom a very small percentage are accepted, without the cost of these intermediaries. How do we, as legislators, determine this bill can get that small percentage without hurting the rest? I would like to stop that small percentage—

Rabbi Plaut: So would I.

The Chairman: —without hurting the rest. How do we do that? That's my dilemma.

Rabbi Plaut: I agree with you. I don't think anyone can object to the purpose, but I'm not sure legislation is really the proper means. Legislation has a way of encasing certain objectives permanently in law because laws aren't changed very easily. The kinds of people all of us object to are traders in human fate, as you indicate. I think we'll find another way around the language and purpose of a law. I would rather have recourse through some other more flexible policies than the law. That's my first impression, but I certainly agree with the purpose you raise.

Ms Davis: I know exactly what you speak about, because we deal with it every day as an immigrant aid society. People come to us who have been used and spent in the most horrific ways. I think few Canadians could imagine human beings, other than in slavery, being used that way. Ironically, in our case we see hundreds, maybe several thousands a year who come not through these pimps—and I think it's a good description—but with real travel documents. They belong to

[Traduction]

soupçonne d'avoir commis un crime. Pourtant, toutes sortes de personnes qui cherchent du travail dans l'armée, la Gendarmerie royale, etc., se prêtent à cette obligation. Estimez-vous qu'il existe une différence entre les empreintes digitales et une photo? Ce que l'on veut évidemment, c'est pouvoir dépister ce très petit pourcentage de personnes qui présentent plusieurs demandes de bien-être social, etc.

Le rabbin Plaut: Il s'agit là de deux choses différentes. Comme je l'ai dit, le fait que le projet de loi prévoit la prise d'empreintes digitales ne me préoccupe pas beaucoup. Je me suis simplement servi de cela comme exemple pour montrer que cela change la perception qu'on a de l'immigrant ou du réfugié éventuel. C'est tout ce que je veux dire. Ce n'est pas le cas des photographies, mais je n'y ai pas tellement réfléchi. Je ne m'oppose pas à ce que l'on identifie la personne en question, mais je n'aimerais pas que sa première impression, lorsqu'elle cherche à faire partie d'un pays libre, c'est qu'on la considère comme un criminel en puissance. Je crois que c'est un mauvais point de départ. Mais comme je l'ai dit, vu de façon abstraite, il s'agit là de quelque chose d'assez neutre, et si cela ne s'applique pas dans le contexte du projet de loi, je n'ai aucune objection à formuler.

Le président: J'aimerais parler maintenant de ce petit pourcentage de consultants et d'avocats qui se comportent véritablement comme des maquereaux, puisqu'ils vivent du travail des autres. Ces gens s'occupent du transport de personnes suffisamment riches pour payer les frais qu'ils leur imposent, frais très substantiels, et les acheminent à la frontière, où elles peuvent présenter une demande de statut de réfugié. Elles peuvent de cette façon se retrouver au premier rang, laissant derrière les millions de réfugiés légitimes, dont seul un petit pourcentage sera accepté. Comment les législateurs peuvent-ils s'y prendre pour arrêter ces imposteurs sans nuire aux réfugiés légitimes? Je voudrais en effet pouvoir arrêter ces gens...

Le rabbin Plaut: Moi aussi.

Le président: ...sans faire du tort aux autres. Comment peut-on procéder? C'est là mon dilemme.

Le rabbin Plaut: Je suis d'accord avec vous. Je ne crois pas que personne puisse s'opposer à un tel objectif, mais je ne crois pas que le moyen de procéder, c'est d'avoir recours à la législation. En effet, les lois ne changent pas très rapidement. Comme vous l'avez dit, les personnes que l'on voudrait arrêter sont celles qui gagnent leur vie à même la misère humaine. Personnellement, je crois que des politiques plus souples seraient préférables à un texte législatif. C'est ma première impression, bien que je sois certainement d'accord avec le but dont vous parlez.

Mme Davis: Je sais exactement ce que vous voulez dire, car dans notre société d'aide aux immigrants nous nous heurtons à ce problème chaque jour. Nous voyons des cas de personnes dont on s'est servi de la façon la plus honteuse. Très peu de Canadiens pourraient imaginer que de telles situations sont possibles autre part que dans un contexte d'esclavage. Dans notre cas nous voyons des centaines, parfois même plusieurs milliers, de cas par an de personnes

them and are issued by their countries and yet here they are. I have to agree with the rabbi that sometimes it's not the Immigration Act; sometimes it's structures that already exist that ought to be more diligent or better resourced.

I'll give you one very good example, and I won't name the consultants. We had some horrific evidence against a certain agency, if you can call it that. We went to the RCMP several times over a six-month period. Finally, the RCMP said it would look into it in maybe six months. It knew what we were saying about them and took the evidence. We invited some press people into our office with claimants and refugees who were willing to discuss it because they were so desperate. It became a cover story in *The Globe and Mail* and the RCMP responded immediately. It laid fraud charges and those people are now out of operation.

So I think we already have the structures, but we have to tell the authorities this is a priority and they must go after these people. Of course, the legislative machinery we try to impose with varying degrees of luck are fines, penalties, and perhaps even imprisonment for people who would profit from the suffering of other human beings.

With regard to the issue of fingerprinting, structures that already exist may not be best utilized. If you've ever had the opportunity to open immigration files at any Canadian immigration centre, as I have in my history of working for the Refugee Status Advisory Committee, they've always had photographs in the front inside cover. I don't understand why those aren't being used. Maybe they are and we don't know enough. I personally don't know enough from law enforcement to stop the multiple welfare fraud and the province-to-province asylum-shopping that seems to be going on even within our borders. Yes, I suppose there are now computer methods of handling fingerprints that would make it easier to trade the information. I guess that's why they're asking.

#### • 1015

My question would be why aren't the photographs effective? Are they being used at all? My sense is they're not, that they exist in each file for the sake of each file.

The Chairman: Thank you. My third point is in order for me to reconcile within myself the difference I've just picked up this morning. You very ably presented the case for appeal on the merits for refugees, and yet the North American Jewish Students Network is arguing against appeals for other people. It seems to me that's inconsistent. Can you reconcile them for me? What's the difference? Isn't an appeal an appeal?

## [Translation]

qui arrivent ici non pas grâce à ces souteneurs—et je crois que c'est une bonne description de ces personnes—mais avec de véritables documents de voyage. Ces documents leur appartiennent, leur ont été délivrés par leur pays d'origine, et pourtant ils se retrouvent ici. Je suis d'accord avec le rabbin: parfois la Loi sur l'immigration ne sert pas à grand—chose, parfois les structures existantes devraient faire preuve de plus de diligence ou disposer de plus de ressources.

Je vais vous donner un très bon exemple sans nommer tous les consultants en question. Nous avions la preuve qu'un organisme en particulier se comportait de façon atroce. Au cours d'une période de six mois nous en avons parlé plusieurs fois à la Gendarmerie royale. Celle-ci a finalement décidé qu'elle pourrait s'occuper de cette question six mois plus tard. La GRC en a simplement pris note. Nous avons invité la presse dans notre bureau et avons organisé des rencontres avec les réfugiés et les personnes qui avaient présenté une demande. Ces personnes étaient prêtes à parler parce qu'elles étaient tellement désespérées. Cette histoire a fait les manchettes du Globe and Mail, et la Gendarmerie royale a alors réagi immédiatement en les inculpant d'activités frauduleuses. Ces personnes sont maintenant hors d'état de nuire.

Par conséquent, nous possédons déjà les structures nécessaires, mais il faut simplement dire aux autorités qu'il s'agit là d'une priorité; il faut leur dire de s'attaquer à ces imposteurs. Évidemment, la loi que nous essayons d'imposer avec plus ou moins de bonheur consiste en amendes, peines, parfois même peines d'emprisonnement dans le cas de personnes qui profitent de la souffrance des autres.

En ce qui concerne les empreintes digitales, les structures existantes ne sont peut-être pas utilisées de la meilleure façon possible. En effet, tous les dossiers d'immigration comportent une photographie à l'intérieur de la couverture. J'en sais quelque chose pour avoir travaillé au Comité consultatif du statut de réfugié. Je ne comprends pas pourquoi on ne s'en sert pas. Peut-être qu'on s'en sert et que nous n'en savons rien. Pour ma part, je n'en connais pas assez long sur l'application de la loi pour empêcher les fraudes multiples de l'assistance sociale et les déplacement opportuns d'une province à l'autre qui permettent à certains d'abuser de ces programmes à l'intérieur de nos frontières. Effectivement, je suppose qu'il existe désormais des méthodes informatisées permettant de lire les empreintes digitales et qui faciliterait la diffusion des renseignements. Je suppose que cela explique leurs questions.

Pour ma part, je voudrais savoir pourquoi les photographies ne sont pas efficaces. S'en sert—on seulement? J'ai l'impression qu'on ne s'en sert pas et qu'elles se trouvent dans les dossiers, parfaitement inutiles.

Le président: Merci. En troisième lieu, je voudrais essayer de comprendre la différence que j'ai notée précisément ce matin. Avec beaucoup de compétence, vous avez réclamé un appel où seraient invoqués les mérites des réfugiés et, pourtant, le réseau des étudiants juifs nord-américains est contre les appels pour les autres. Cela me paraît illogique. Pouvez-vous m'expliquer cette différence? Quelle est-elle? Ne s'agit-il pas d'un appel dans les deux cas?

15-9-1992

Mr. Fine: I haven't had, unfortunately, Mr. Chairman, the time to look at this paper and I'm sorry. Did you say they aren't supporting the right of appeal—for which people?

The Chairman: For people who have permanent residence, who have lost their citizenship.

Mr. Vernon: I think the key here, Mr. Chairman, is that the point flagged in this brief and in the brief submitted to the Senate committee dealt with people who had their citizenship taken away from them, had been denaturalized, because it had been determined they had obtained that citizenship originally fraudulently. That is really the operative word, that we ought not to be rewarding people who have obtained citizenship fraudulently with an extra layer of appeal. I think that's really the critical difference here.

There still is an appeal for those people, but the concern is that in Bill C-86 inadvertently, by elaborating on the definition of permanent resident, some people who ought not to be given an extra layer of appeal might be given that.

The Chairman: Again, you realize we're just operating on those few cases. Most of the appeals, the people who can afford it, are the leaders of some of the oppressive countries that have got in and they've got dough stashed away in Switzerland and they're using our judicial system—I think abusing it—to stay in the country for years and years and years by the appeal. We'd like to stop that, again, as a message to the world that you don't get in here and stay here because you happen to have the wealth to finance appeals. I know for anybody who doesn't have wealth, legal aid looks at them very carefully before they'll give it, and there has to be a genuine point of law usually before they'll get legal aid assistance.

Mr. Allmand: Let me say this to begin with. If the purpose of the fingerprinting and the photographs is to reduce the amount of fraud directed against our welfare system, and we're really serious about reducing that fraud, then perhaps we should require fingerprinting and photographs for everyone in Canada who has a social insurance number, because the greatest percentage of fraud against welfare is by Canadians, by an overwhelming margin. I say that in a cynical sort of way, because we would never accept that for Canadians, so we're not really taking that route to counteract fraud against welfare.

I want to raise a very real problem that Mr. Chadwick raised. His constituency, if I understand it, is in the west end of Toronto near the airport and has a very high percentage of refugees and immigrants in it—as does my riding in Montreal, but mine doesn't have as many as Mr. Chadwick's. In response, Rabbi Plaut said maybe we should do something to try to spread our immigrants and refugees more equitably throughout the country so that no one city or township should have to deal with the problem disproportionately.

[Traduction]

M. Fine: Malheureusement, monsieur le président, je n'ai pas eu le temps de prendre connaissance de ce document et je vous prie de m'en excuser. Vous dites qu'ils sont contre le droit d'appel... mais dans quel cas?

Le président: Dans le cas de ceux qui, ayant obtenu la résidence permanente, perdent leur citoyenneté.

M. Vernon: Monsieur le président, je pense qu'on s'est contenté de mentionner ce point dans ce mémoire-ci, mais dans celui qui a été présenté au comité sénatorial, il est question de gens à qui on a retiré la citoyenneté, de ceux qui se sont vus dénaturalisés parce qu'il avait été établi qu'ils avaient obtenu leur citoyenneté au départ d'une manière frauduleuse. Voilà le mot important: il ne faudrait pas offrir en cadeau à ceux qui ont obtenu leur citoyenneté d'une manière frauduleuse la possibilité d'un appel par-dessus le marché. Je pense que c'est là la différence essentielle.

Ces gens peuvent encore compter sur un appel, mais on craint que par mégarde, les dispositions du projet de loi C-86 qui prévoient explicitement la définition de résident permanent ne donnent indûment à des gens la possibilité d'un appel.

Le président: Encore une fois, vous vous rendez compte que nous parlons ici de quelques cas seulement. Dans la plupart des cas, ceux qui ont les moyens d'interjeter appel sont les leaders de pays oppresseurs qui sont entrés chez nous et qui, grâce à un pécule en Suisse, se servent de notre système judiciaire—voire en abusent—pour rester ici pendant des années en faisant durer l'appel. Voilà ce que nous voulons enrayer, et que l'on sache bien qu'on ne peut pas venir au Canada et y rester simplement parce qu'on a les moyens de se payer un appel. Je sais que ceux qui n'ont pas d'argent sont triés sur le volet par les services d'aide juridique, et il faut d'habitude un véritable point de droit avant qu'on offre cette aide juridique.

M. Allmand: Permettez-moi de commencer par ceci. Si on compte sur les empreintes digitales et les photographies pour réduire les fraudes de notre régime d'assistance sociale et si nous voulons véritablement réduire ces fraudes, il faudrait peut-être exiger les empreintes digitales et la photographie de toute personne qui au Canada a un numéro d'assurance sociale, car ce sont les Canadiens qui fraudent le plus l'assistance sociale, et de beaucoup. Si j'exagère en disant cela, c'est que jamais nous n'accepterions une telle mesure pour les Canadiens, et il faut reconnaître que nous n'envisageons pas ce moyen pour combattre les fraudeurs de l'assistance sociale.

Je voudrais revenir au problème très réel que M. Chadwick a soulevé. Si je ne m'abuse, sa circonscription se trouve dans la partie ouest de Toronto, près de l'aéroport, et il s'y trouve un très fort pourcentage de réfugiés et d'immigrants. Il y en a aussi beaucoup dans ma circonscription, à Montréal, mais pas autant que dans celle de M. Chadwick. Comme élément de solution, le rabbin Plaut a dit qu'on devrait peut-être essayer de mieux répartir nos immigrants et réfugiés au Canada pour qu'il n'y ait pas seulement une ville ou un comté qui ait à faire face au gros du problème.

Now, there are two measures in the bill, one that attempts to do that, which has been questioned, and another one that makes it worse, in my view. The one that attempts to do something about it is the provision in the bill that gives the government the right to put on the immigration visa the condition that you must live in such a town or such a city for two or three years, and that not just as an incentive to be admitted but also as a condition on the immigration visa. There are two issues here: whether this is acceptable philosophically and also whether it is workable, whether you can really enforce such a thing.

• 1020

I want to ask what your views are on the clause that would impose conditions on the visa for place of residence—and for type of work, because, for example, also they can say that you must work as a welder in Joliette, Quebec, for two years, or whatever.

That attempts to deal with Mr. Chadwick's problem; I shouldn't say Mr. Chadwick's, but the problem of the people in these areas of Toronto. The other that goes against it, though, is that under the current law a refugee can get his or her work permit once they are recognized at the first hearing. Under this law, which abolishes the first hearing, the minister and his staff tell us that the work permit will not be available until you are recognized as a permanent resident. It appears to us that this will delay the granting of the work permit more than it is now.

One of the complaints of the mayors in Ontario where there are high numbers of immigrants, which is different from many other provinces, is that the municipalities have to pay for welfare, for unemployment social benefits. There is a heavy burden on them with the recession and this high rate of immigrants who are not able to find jobs, so they would like to see the work permit granted sooner.

I am thinking of proposing an amendment that would allow the work permit to be granted as soon as one's medical and security checks are made—in other words, before the hearing before the IRB. If the individual wants to work, get a job, then that takes him off the welfare roll.

I want to know what you think of those two provisions: one, the condition on the visa to live in a certain place; two, when the work permit should be granted to the refugee, considering the new process.

Mr. Fine: I don't understand the rationale for delaying the issuance of a work permit. I agree that it should be issued immediately upon a claim being made. There is a money concern here, and everybody knows it. If someone is eligible to work, can work, wants to work, why would we not allow them to work? Whether or not they are ultimately found to be convention refugees is beside the point.

## [Translation]

Deux mesures sont prévues dans le projet de loi. L'une d'elles vise précisément ce que je viens de dire, mais cela a été contesté, et l'autre aggraverait les choses, à mon avis. Je parle ici de la disposition par laquelle on essaie de donner au gouvernement le droit d'inscrire sur les visas d'immigrant une condition obligeant le détenteur du visa à habiter dans une ville pendant deux ou trois ans et, désormais, il ne s'agira pas seulement d'un moyen pour faciliter l'admission, mais d'une condition expresse du visa d'immigrant. Il y a deux choses ici: en théorie, est-ce acceptable? En pratique, est-ce réalisable? Peut-on appliquer une telle mesure?

Je voudrais avoir votre opinion sur un article de la loi qui assortirait un visa de conditions concernant le lieu de résidence. ..éventuellement le genre de travail, car, par exemple, on pourrait très bien imposer à quelqu'un de travailler comme soudeur à Joliette, au Québec, pendant deux ans, ou autre chose encore.

Cela pourrait être un élément de solution au problème de M. Chadwick. Je ne devrais pas parler uniquement du problème comme étant celui de M. Chadwick, car c'est aussi le problème des gens qui habitent ces régions-là de Toronto. L'argument qui milite contre une telle disposition, par ailleurs, c'est qu'en vertu de la loi actuelle un réfugié peut obtenir un permis de travail dès qu'il est reconnu lors de la première audience. En vertu de la nouvelle loi, la première audience étant supprimée, le ministre et son personnel nous disent que le permis de travail ne sera pas délivré tant que le réfugié ne sera pas résident permanent. Il nous semble que les nouvelles dispositions vont retarder bien davantage que maintenant la délivrance du permis de travail.

Nous avons entendu une plainte de la part des maires de l'Ontario, où se trouvent un grand nombre d'immigrants. La différence entre l'Ontario et les autres provinces, c'est que ce sont les municipalités qui paient l'assistance sociale, les prestations d'aide aux chômeurs. Avec la récession et le grand nombre d'immigrants qui n'arrivent pas à trouver des emplois, le fardeau est plus lourd, de sorte que les maires voudraient qu'on délivre les permis de travail plus tôt.

J'envisage de proposer un amendement qui permettrait de délivrer le permis de travail dès que les examens médicaux et les vérifications de sécurité seraient terminés, en d'autres termes, avant l'audience devant la commission. Si quelqu'un veut donc travailler, trouver un emploi, cela allège d'autant plus le fardeau de l'assistance sociale.

Je voudrais avoir votre opinion sur ces deux dispositions-là: tout d'abord, assortir le visa d'une exigence quant au lieu de résidence; deuxièmement, dans le nouveau processus, quand le permis de travail devrait-il être délivré au réfugié?

M. Fine: Je ne comprends pas la logique de retarder la délivrance du permis de travail. Je conviens avec vous qu'il faudrait qu'il soit délivré dès que la revendication est faite. Il y a un aspect financier ici, et tout le monde le sait. Si quelqu'un est admissible, s'il peut travailler, s'il veut travailler, pourquoi ne pas le laisser faire? Peu importe si, au bout du compte, cette personne n'est pas reconnue comme un réfugié au sens de la convention.

A fellow has been calling me over the last several months. He made a claim about eight months ago to become a convention refugee. As of last week, he was waiting for his first hearing. He was calling me every week to find out what was happening, why he had not received a decision from his first hearing. We were calling the immigration office every week to find out, and, sure enough, the file was lost. Ultimately the file was found. The point I want to make is that this fellow was calling me every week because he had been offered a job to deliver pizzas for Pizza Pizza. This was very important to him. He was receiving welfare assistance, but he didn't need welfare. He didn't want welfare; he was willing to go out and deliver pizzas. He knew he could make as much or more money doing that.

So I ask myself the question—and I think it is a commonsense question—of why we would delay the issuance of a work permit.

Mr. Allmand: By the way, the government official said that it is because if you give it right away, then it encourages people to come to Canada just to work. I say let's wait until at least the medical and the security checks are made, which is somewhere halfway in between.

Mr. Fine: If people are going to take those desperate steps to make it here simply to have a job for a few months, I have great difficulty with that. In any event, the point is well taken. There is no really valid or rational reason to delay the granting of these certificates.

Now I want to speak about mobility rights or where one can live and where one can work. It's always a question of reasonableness, isn't it? We sit here today and we're telling you what we don't like about this bill, and God knows there is a lot we don't like about it. On the other hand, we have to be reasonable. We have to be rational; we have to be fair. That is what we are asking you for—fairness. That is what we are asking the government for—fairness here.

• 1025

We do not believe on the face of it that it is asking too much of would-be refugee claimants that they be told that they are going to live somewhere, whether it be in Leroy, Saskatchewan, or in Halifax, Nova Scotia, or wherever it may be, for the sake of being admitted into this country. I think if you ask any refugee claimant whether or not they choose to go back to Somalia or Sri Lanka or wherever, or go and live in Leroy, Saskatchewan, ten times out of ten they are going to take Leroy, Saskatchewan, because they want to stay here in Canada.

I have to tell you, and I am sure this point has been made to you several times, I am as a lawyer very much concerned about the constitutionality of this proposal, given our Charter and mobility rights. There is always a way around these things. I am telling you that we don't find that provision too terribly offensive so long as it means that these people are going to have the right to stay in this country.

[Traduction]

Depuis plusieurs mois, il y a quelqu'un qui m'appelle assez souvent. Il a revendiqué le statut de réfugié au sens de la convention il y a environ huit mois, et la semaine dernière encore, il attendait toujours sa première audience. Il m'a appelé toutes les semaines pour voir où en étaient les choses, pourquoi on ne lui avait pas fait part d'une décision de première audience. Nous, nous avons appelé les bureaux de l'Immigration toutes les semaines pour découvrir finalement, naturellement, que le dossier avait été perdu. On a quand même fini par retrouver le dossier. Voici où je veux en venir: cette personne me téléphonait toutes les semaines parce qu'on lui offrait un travail, livrer des pizzas pour Pizza Pizza. C'était très important pour lui. Il touchait des prestations d'assistance sociale, mais il n'en voulait pas, n'en ayant plus besoin à partir du moment où il était prêt à livrer des pizzas. Il savait qu'il pouvait gagner autant par ce moyen.

Voilà pourquoi on peut raisonnablement se demander pourquoi retarder la délivrance du permis de travail.

M. Allmand: Je dois vous dire qu'un fonctionnaire nous a dit que c'est parce que si on le donnait tout de suite, cela encouragerait les gens à venir au Canada pour travailler tout simplement. Voilà pourquoi je propose qu'on attende que les examens médicaux et les vérifications de sécurité soient terminés, c'est-à-dire à mi-chemin du processus.

M. Fine: Si les gens sont à tel point désespérés qu'ils viennent ici tout simplement pour travailler quelques mois, je me pose des questions. De toute façon, la question est pertinente. Il n'y a pas de raison logique ou valable de retarder la délivrance de ces permis de travail.

Je voudrais parler des droits de mobilité, de l'endroit où on peut habiter, où on peut travailler. Il faut toujours faire preuve de bon sens, n'est-ce pas? Aujourd'hui, nous sommes en train de vous dire ce que nous n'aimons pas dans le projet de loi, et, mon Dieu, il y a beaucoup de choses que nous n'aimons pas dans ce projet de loi. Cependant, il faut être raisonnable. Il faut être logique; il faut être juste. Voilà ce que nous réclamons: l'équité. Nous demandons au gouvernement d'être équitable.

À première vue, nous ne pensons pas que ce soit trop demander à ceux qui potentiellement revendiqueront le statut de réfugié que d'aller vivre dans un endroit précis, que ce soit à Leroy, en Saskatchewan, ou à Halifax, en Nouvelle-Écosse, ou ailleurs, et d'exiger cela avant de les laisser entrer au Canada. Si vous demandez à quelqu'un qui revendique le statut de réfugié s'il préfère retourner en Somalie, au Sri Lanka, ou ailleurs, plutôt que d'aller vivre à Leroy, en Saskatchewan, il vous dira, dans 10 cas sur 10, qu'il consent à aller à Leroy, en Saskatchewan, parce qu'il veut rester au Canada.

Comme on vous l'a probablement dit à maintes reprises, il faut se soucier de la constitutionnalité d'une telle disposition, étant donné notre Charte et nos droits à la mobilité, et comme je suis moi-même avocat, je m'en soucie énormément. Il y a toujours une façon de contourner les choses. Pour ma part, je ne trouve pas cette disposition terriblement offensante, dans la mesure où elle permettra à ces gens d'avoir le droit de rester au Canada.

Ms Davis: I could add that in our experience recently, we have been dealing with many Jews from the former Soviet Union, and having just spent about two weeks in Moscow, I came face to face daily with people who were very accomplished and who lived in places that you and I can't even imagine—north of the Arctic Circle, where they have ten days of summer—who would not think it a hardship to spend time anywhere you could name in Canada—

#### Mr. Allmand: To live in Toronto.

Ms Davis: Exactly, and who would make the best contributions in those what we would consider far out-of-the-way places. We see these people having more opportunity if that condition could be imposed. They could be measured by that.

Mr. Vernon: If I could just add one quick comment to that, there have been concerns expressed that there is the potential for abuse in this clause, one example being employers who might have a hold over people who come with specific work requirements. One of the reasons we have asked for this three-year review is to see exactly how this bill is going to work in practice, to give it a little bit of time to get up and running, to give it a chance, and then come back three years from now and have a committee like this—like the one that looked at CSIS, like the one that looked at employment equity—and really get a look at how it is operating.

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): I have more of an editorial comment than a question. I sat on this committee back in 1975 when we passed the 76 bill, as Warren can remember, then in 1987, and now again. In 1985 we travelled across Canada hearing witnesses. Uniformly, the witnesses who appeared before the committee in each one of the stages of amendments were people who were opposed to either the bill or large parts of the bill. That is the way it should be. I think people who draft the legislation can get so close to it that they lose perspective, and we need the perspective of people who see it from a different vantage point.

Also, uniformly, the advocacy groups who have come before us have ended up all through the years saying that this legislation will restrict the flow, it will make Canada look inhospitable, it will make Canada look uncaring and all of those kinds of allegations. But the record shows just the opposite. I know that there have been comments made today that this legislation will do the same. The statistics showed just the opposite. The flow has increased, as Warren can attest. It has fluctuated over the years, but in the last years it has risen from 90,000 to 250,000. Of the refugees who come here, the largest proportion are accepted, not rejected. They have gone through a series of hearings, which was repudiated by the groups who came before us in 1987, but which has shown to be fair to the refugees. As I have said and as we have heard, up to 95% of them have been accepted, in some cases.

## [Translation]

Mme Davis: Je vais vous faire part de notre expérience récente: nous avons eu affaire à bien des Juifs de ce qui était autrefois l'Union soviétique, et comme je viens de passer deux semaines à Moscou, j'ai rencontré quotidiennement des gens très compétents et qui vivaient dans des localités que vous et moi ne pouvons même pas imaginer—au nord du cercle polaire, où il n'y a que 10 jours d'été—des gens, donc, qui ne trouveraient pas cela dur du tout de vivre dans n'importe quelle localité au Canada...

#### M. Allmand: Vivre à Toronto.

Mme Davis: Exactement, et qui auraient beaucoup à offrir dans des endroits que nous estimons être éloignés. Ces gens auraient plus de chance de pouvoir venir ici si on imposait cette condition. Cela pourrait constituer un étalon.

M. Vernon: Permettez-moi d'ajouter quelque chose ici. On s'est inquiété du fait qu'on pourrait peut-être abuser de cet article, certains employeurs jouissant à cause de cet article d'un moyen pour retenir les gens qui sont munis d'un visa assorti d'une condition précise quant au travail. Nous avons notamment demandé un examen dans trois ans afin de voir exactement comment ce projet de loi pourra être appliqué dans la pratique, pour lui donner la chance d'être mis à l'épreuve, et c'est ainsi qu'un comité comme le vôtre pourrait dans trois ans faire un examen semblable à l'examen du SCRS ou à celui portant sur l'équité en matière d'emploi, afin d'avoir une idée de ce qu'a représenté l'application de la loi.

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Je voudrais faire une petite remarque plutôt que de poser une question. Je siégeais à ce comité-ci quand nous avons adopté le projet de loi de 1976, et Warren s'en souviendra. J'y siégeais encore en 1987, et voilà que j'y suis de nouveau. En 1985, nous avons parcouru le Canada pour écouter des témoins. Invariablement, les témoins qui comparaissaient chaque fois étaient soit contre le projet de loi, soit contre de grandes parties de ce projet de loi. Cela n'est pas mauvais. Les rédacteurs des projets de loi sont souvent préoccupés par le libellé et perdent toute perspective; alors il nous faut le point de vue de gens qui voient les choses sous un angle différent.

En outre, invariablement, les groupes de défense des droits qui ont comparu au fil des ans ne cessaient de dire que cette loi allait restreindre l'arrivée des immigrants, les rendre rébarbatifs au Canada, donner du Canada une image intransigeante, et que sais-je encore. On a pu constater le contraire précisément. Je sais qu'on a dit aujourd'hui que ce projet de loi allait en faire autant. Les statistiques démentent cela. Les arrivées ont augmenté, et Warren peut en témoigner. Elles ont fluctué au cours des années, mais ces dernières années, elles sont passées de 90 000 à 250 000. Chez les réfugiés qui se présentent, le plus grand nombre est accepté, et non pas rejeté. Il y a eu toute une série d'audiences, dont l'idée avait été rejetée par les groupes qui ont témoigné en 1987, mais ces audiences, dans la pratique, se sont révélées équitables pour les réfugiés. Nous l'avons entendu dire, et je l'ai rappelé: 95 p. 100 d'entre eux ont été acceptés, dans certains cas.

So while allegations are made that every time we amend it we will restrict the flow, that we will be inhospitable and uncaring, I want the record to show that just the opposite is true.

## • 1030

What we are looking for is not a reduction in compassion but an increase in management. We do not want to reduce the amount of compassion that we show to people who really do need the kind of help we are offering in this legislation.

The Chairman: Thank you, Mr. Friesen. Mr. Heap, do you have a question?

Mr. Heap: Yes, I do. Following on Mr. Friesen's comment, I think his description in the main is accurate, trying to cover 14 years or something. I would like to bring it more up to date in this sense.

The greatest criticism expressed against Bill C-55 was expressed against the treatment of the concept of eligibility and the treatment of the concept of credible basis. There were some modifications made in both of those actually, favourable to the recommendations of the group—not as much as they wished, but in their direction. The biggest change was that in effect the eligibility or the greatest part of the eligibility section of Bill C-55 was never proclaimed, a safe third country was never proclaimed. That, plus other amendments that were accepted by the government and by the House of Commons, certainly has caused the people who I know to be resolute refugee advocates to say that the bill is much fairer subsequently than they had believed it would be.

I would like to ask your comment on that point. It was perhaps Mr. Fine—I am not sure which one—who said that this is the fairest system. But would that be the judgment if the safe third country had been put into operation then as it may be now?

Mr. Fine: First of all, I would like to state that I didn't say it was the fairest system.

Mr. Heap: Oh.

Mr. Fine: I said it is one of the fairest systems in the world.

Mr. Heap: Okay.

Mr. Fine: And I think it is. I think that is safe to say. I would like to see it much fairer.

The safe third country rule, which you correctly stated was never proclaimed, would have, I would submit, just the opposite effect in terms of numbers coming in here, because it is designed to limit the numbers of people. In fact, what it is going to do is say to the person who just so happens to have got a flight that goes through the U.K. or the U.S. or wherever else, you make your claim there. That person now has the right to come here to make his claim. What is going to happen with all of those people if they are being told to go back to that other country they came through?

#### [Traduction]

Ainsi, on a beau dire chaque fois que nous modifions la loi que cela va réduire le nombre des arrivées, que le Canada va être jugé intransigeant et intraitable, je tiens à ce que l'on dise bien que c'est tout le contraire.

Ce que nous voulons, ce n'est pas moins de compassion, mais plus de gestion. Nous ne voulons pas qu'on fasse preuve de moins de compassion à l'égard de ceux qui ont réellement besoin de l'aide que nous leur offrons dans ce projet de loi.

Le président: Merci, monsieur Friesen. Monsieur Heap, vous avez une question à poser?

M. Heap: Oui. Pour faire suite à ce qu'a dit M. Friesen, je crois que le tableau qu'il a brossé, et qui couvre les 14 dernières années, ou à peu près, est assez juste. Je voudrais apporter quelques précisions pour nous mettre à jour en quelque sorte.

Les dispositions les plus critiquées du projet de loi C-55 concernaient l'interprétation de la notion d'admissibilité et de la notion de crédibilité. En fait, certaines dispositions ont été apportées qui donnaient suite aux recommandations du groupe-elles n'allaient pas aussi loin que l'aurait souhaité le groupe, mais elles allaient quand même dans le sens des changements qu'il avait proposés. Le changement le plus important, c'est que les critères d'admissibilité prévus dans le projet de loi C-55 n'ont, pour la plupart, jamais été proclamés, puisque l'on n'a jamais proclamé de tiers pays sûrs. L'abandon de cette partie du projet de loi ainsi que certains autres amendements qui ont été acceptés par le gouvernement et par la Chambre des communes ont certainement eu pour effet d'amener des gens dont je sais qu'ils sont d'ardents défenseurs des réfugiés à dire que le projet de loi s'était révélé bien plus équitable qu'ils ne l'auraient pensé au départ.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez. C'est peut-être M. Fine—je ne sais pas trop qui—qui a dit que notre système est le plus équitable qui soit. Serait-il quand même de cet avis si les dispositions concernant les tiers pays sûrs avaient été mises en vigueur, comme elles pourraient l'être si ce projet de loi est adopté?

M. Fine: Je tiens, tout d'abord, à préciser que je n'ai pas dit qu'il s'agissait du système le plus équitable qui soit.

M. Heap: Ah!

M. Fine: J'ai dit qu'il était parmi les plus équitables au monde.

M. Heap: Très bien.

M. Fine: Et je le pense vraiment. Je crois qu'on peut l'affirmer sans inquiétude. Je voudrais, par contre, qu'il soit encore beaucoup plus équitable.

La règle du tiers pays sûr, qui, comme vous l'avez dit, n'a jamais été proclamée, aurait l'effet contraire pour ce qui est du nombre de ceux qui se présentent ici, puisqu'elle vise à limiter leur nombre. En fait, il en résultera que la personne qui se trouve à avoir transité par le Royaume-Uni ou par les États-Unis, ou quelque autre pays, devra présenter sa demande dans cet autre pays. À l'heure actuelle, cette personne aurait le droit de présenter sa demande ici, au Canada. Qu'arrivera-t-il à tous ces gens à qui l'on dira qu'ils doivent retourner dans le pays par lequel ils ont transité?

I don't have the statistics in front of me, but I know that a vast number of my clients come through third countries, and they come to this country because they know they are going to get a fair hearing.

Mr. Heap: Thank you. One witness before us estimated that in the past year 73% of those who are not only admitted but declared refugees would not have been admitted.

I have several other questions that I would like to run through. We are now being belled for a vote in the House. Would it be 15 minutes or a half hour?

The Chairman: I think it's a 15-minute bell.

Mr. Heap: It was a foreseen vote.

Mr. Allmand: I think we had better check that.

Mr. Heap: Yes, if we could, please.

On the matter of fingerprinting job applicants, do you consider it equivalent to compare the person who chooses to apply for a certain job, of which one requirement is to be fingerprinted, and the person who presents himself to our port of entry as a refugee claimant and may be required to be fingerprinted unless he chooses to just turn around and go away?

Rabbi Plaut: As far as I am concerned, Mr. Heap, of course not. There is a big difference between the two.

You don't have to join the military if you fear fingerprinting, but you will not consider that in the context of that application as any possible allegation as to your character. You realize the military and CSIS are very specialized agencies of Canada and require special attention as to the reliability of the person.

• 1035

Mr. Heap: On the matter of trying to stop what has been agreeably, I think, described as pimping of alleged refugee claimants, do you have any further comments on how it might be done? There have been many requests over the year that the federal government activate that section of the present act that empowers the federal government to license refugee consultants. This has never been done. The federal government says it really belongs to the provinces and the provinces say it belongs to the federal government.

The federal government should take action if it really wants to reduce or control pimping and try to stop these people with Swiss bank accounts who can bankroll appeal after appeal after appeal. Do you think it would be realistic for the federal government to use the existing legislation from 1978 to require that anybody who takes money for giving advice to refugees or immigrants in that sense, and makes it his business, for money, should be subject to

[Translation]

Je n'ai pas les chiffres devant moi, mais je sais qu'un grand nombre de mes clients passent par un pays tiers et qu'ils viennent au Canada parce qu'ils savent qu'ils auront droit à un procès équitable.

M. Heap: Je vous remercie. Un des témoins que nous avons entendus nous a dit que 73 p. 100 de ceux qui ont été, non seulement admis, mais reconnus comme des réfugiés, au cours de la dernière année, n'auraient pas été admis au Canada.

J'ai plusieurs autres questions à poser. On nous convoque pour un vote à la Chambre. La sonnerie sera-t-elle de 15 minutes ou d'une demi-heure?

Le président: Je crois qu'il s'agit d'une sonnerie de 15 minutes.

M. Heap: C'est un vote qui était prévu.

M. Allmand: Je crois qu'il vaut mieux vérifier.

M. Heap: Oui, je demanderais qu'on vérifie.

Sur cette question des empreintes digitales auxquelles doivent se soumettre ceux qui postulent certains emplois, pensez-vous qu'il est juste de mettre sur le même pied celui qui choisit de postuler un emploi en sachant que, pour être retenu comme candidat, il devra se soumettre à des empreintes digitales, et celui qui, ayant présenté une demande de statut de réfugié à un de nos points d'entrée, serait tenu de fournir des empreintes digitales à moins qu'il ne décide tout simplement de retourner d'où il est venu?

Le rabbin Plaut: Bien sûr que non, monsieur Heap. Il y a un monde de différences entre les deux.

Si la perspective de vous soumettre à des empreintes digitales vous donne des boutons, vous n'avez pas besoin de vous joindre au rang des militaires, mais on ne devrait pas pouvoir en déduire quoi que ce soit sur votre intégrité. Vous n'êtes pas sans savoir que les Forces armées et le SCRS sont des institutions canadiennes très spécialisées qui exigent qu'on porte une attention toute particulière à l'intégrité du candidat.

M. Heap: En ce qui concerne la nécessité de mettre fin à ce que l'on a qualifié, de façon assez amusante, de proxénétisme auprès des présumés demandeurs du statut de réfugié, avez-vous d'autres suggestions à faire quant aux moyens qui pourraient être pris à cet égard? Bien des gens réclament depuis un an que le gouvernement fédéral applique la partie de la loi actuelle qui l'habilite à attribuer des permis aux conseillers qui s'occupent des cas des réfugiés. Aucune mesure n'a jamais été prise en ce sens. Le gouvernement fédéral soutient qu'il s'agit en fait d'un domaine de compétence provinciale, alors que les provinces renvoient la balle au gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral devrait passer à l'action s'il veut réellement réduire ou limiter le proxénétisme et essayer d'empêcher ces gens qui peuvent compter sur des comptes en banque bien garnis en Suisse pour financer des appels à n'en plus finir. Serait-il réaliste, à votre avis, d'envisager que le gouvernement fédéral se serve de la loi existante, adoptée en 1978, pour obliger quiconque fournit contre rémunération des conseils à des réfugiés ou des immigrants qui demanderaient

licensing and the controls and potential penalties that would go with licensing?

Mr. Vernon: That sounds like a very reasonable suggestion. I think the bill speaks as well to proposed agreements that are going to be struck between the federal government and the provinces. Maybe they can work out the jurisdictional situation in the context of that exercise.

The Chairman: Is it agreed that the brief be appended to today's minutes?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Rabbi Plaut and members of the Canadian Jewish Congress, I want to thank you on behalf of all members. You can see in the short time you have spent with us, we're always dealing with the points of distortion and the edges. There are many good things in the bill, there's no doubt about that. There is the whole concept of moving what is done today by administrative decision and administrative manuals to the whole regulatory process. It is then subject to being tabled and put in the Canada Gazette. It is a good concept to have people understand clearly and publicly what the officials are doing.

I don't know whether this safe third party will ever come to be. I can't see much incentive for the front-line countries to ever agree with Canada, because of our isolation, and permitting us to return people back to those countries. I rather doubt that will ever come about, because I can't see any incentive for any country other than us to be into it.

Your brief has been helpful, and I can say as a legislator I have no doubt we can come up with a number of amendments to improve this bill, thanks to people like you who took time during this summer to give us your views. I want to thank you ever so sincerely on behalf of the committee.

We have to recess now to go to the vote. Professor Goodwin Gill is here and we'll start with him when we return.

• 1038

#### [Traduction]

le statut de réfugié, et qui en fait son activité professionnelle, à obtenir un permis et à se soumettre aux contrôles et aux amendes éventuelles qui s'y rattacheraient?

M. Vernon: Cela me paraît très raisonnable. Je crois que le projet de loi vise également les ententes qui, d'après les propositions qui ont été faites, pourraient être conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces. On pourrait peut-être, dans le cadre des discussions à cet égard, décider du palier de gouvernement qui a compétence en la matière.

Le président: Sommes-nous d'accord pour que le mémoire soit annexé aux procès-verbaux de notre séance d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Monsieur le rabbin Plaut, membres du Congrès juif canadien, je tiens à vous remercier au nom de tous les membres du comité. Comme vous avez pu le constater dans le peu de temps que vous avez passé avec nous, nous essayons toujours de rectifier tout ce qui nous paraît incompatible avec l'esprit du législateur. Il y a beaucoup de bon dans le projet de loi, cela ne fait aucun doute. Je songe notamment à cette nouvelle orientation qui vise à consacrer par réglementation tout ce qui dépend, à l'heure actuelle, de décisions ou de lignes directrices d'ordre administratif. La réglementation serait ainsi déposée à la Chambre et publiée dans la Gazette du Canada. Il est bon, à mon avis, de dire clairement aux gens, dans des documents publics, quels sont les critères sur lesquels se fondent les fonctionnaires.

Je ne sais pas si ce principe du tiers pays sûr sera jamais concrétisé. Il me semble que les pays qui sont sur la ligne de front n'ont guère intérêt, à cause de notre situation isolée, à conclure avec le Canada une entente qui nous permettrait de leur retourner ceux qui se présentent chez nous. Il est peu probable que ce genre d'entente puisse être conclue, puisque nous serions, en fait, les seuls à y trouver notre compte.

Votre mémoire nous a été utile, et je peux vous dire, en tant que législateur, que nous serons certainement en mesure de proposer un certain nombre d'amendements afin d'améliorer ce projet de loi, grâce aux efforts de gens comme vous, qui ont pris le temps, au cours de l'été, de venir nous présenter leur point de vue. Je tiens à vous exprimer les sincères remerciements du comité.

Nous devons maintenant suspendre la séance pour aller voter. Le professeur Goodwin Gill est présent, et nous l'entendrons dès que nous reviendrons.

\_\_\_\_

1123

The Chairman: We are resuming our hearings. We are privileged to have before us Professor Guy Goodwin Gill. Professor Goodwin Gill, I apologize again for the mix-up. It just happens when votes are scheduled on us. There were supposed to be 15-minute bells and then in the chaos around the House it always takes longer, it seems.

Le président: Nous reprenons nos travaux. Nous avons l'honneur de recevoir maintenant le professeur Guy Goodwin Gill. Monsieur Goodwin Gill, nous nous excusons encore une fois de ce contretemps. Cela se produit lorsque nous sommes appelés à voter. La sonnerie ne devait retentir que pendant 15 minutes, mais cela prend toujours plus de temps, vu le bourdonnement qui règne à la Chambre.

You very well know our process. Would you kindly give your presentation. You do not need to read your brief word for word; we will append it to today's minutes. Then we will get into questions, which is often the most productive part.

Professor Guy Goodwin Gill (Department of Law, Carleton University): Thank you very much, Mr. Chairman. Please, no apologies are required. I fully understand the situation we have at present and the pressures that are upon you all.

It is indeed a privilege for me to be here to be able to present my views on Bill C-86. I have set out some of my initial reactions to this proposed legislation in my written brief, which I submitted last month. I am conscious also of the fact that many commentators have discussed much the same issues, so today I will try to avoid repeating those concerns, concentrating instead on certain areas in which perhaps my own assessments differ from those of others in the refugee advocacy community.

As I think some of you are aware, I have spent some years with the office of the United Nations High Commissioner for Refugees, and this brought me some fairly extensive experience with refugee determination systems in other countries. I have also, I hope, a sense of the substantive and the functional problems that attach to the provision of protection, whether it be here in Canada, in the United States, or indeed, in any other state that has ratified the 1951 Convention and subscribes to the international system.

• 1125

I've been able to remain in fairly close contact, too, with national and international developments through my editorship of the *International Journal of Refugee Law*, some sample copies of which I'll provide to committee members for their information. Since I immigrated to Canada in 1987 I've also been able to provide a number of advisory services, in particular to the Immigration and Refugee Board and its documentation centre. I wanted to mention that connection because it may help to explain some of the biases I bring with me before this committee. On the other hand, I hope my practical experience and its international context may make my remarks rather less remote and less academic than some others.

I think it is important to review, if only briefly, the performance of our Immigration and Refugee Board since 1989, to look at some of the desirable directions for change. Then I'll try to make some specific comments regarding the proposed amendments, and then come back to the issue to which I attach a great deal of significance, that of international co-operation.

When I was co-ordinating research for the Law Reform Commission's inquiry into the refugee determination process, time and again I found confirmation not only of areas of difficulty and frustration, but also of the positive achievements of a process that had, as we all recall, been legislated in controversy. It didn't take long for the Immigration and Refugee Board, in fact, to establish itself as a credible agency with the flexibility and the capacity to

[Translation]

Vous savez comment se déroulent nos travaux, et je vous demanderais donc de présenter votre exposé. Vous n'avez pas besoin de le lire textuellement, puisque nous l'annexerons au procès-verbal. Nous passerons ensuite aux questions, partie la plus productive de nos débats le plus souvent.

M. Guy Goodwin Gill (professeur, Département de droit, Université Carleton): Je vous remercie, monsieur le président. Je vous en prie, ne me faites pas d'excuses. Je comprends fort bien la situation dans laquelle vous êtes, et je suis conscient des pressions qui s'exercent sur vous tous.

C'est effectivement un grand honneur pour moi que de pouvoir vous présenter mon point de vue sur le projet de loi C-86. J'ai couché sur papier certaines des réactions qu'a suscitées chez moi ce projet de loi à première vue dans le mémoire que je vous ai adressé le mois dernier. Je sais également que de nombreuses personnes ont abordé les mêmes questions, et j'essaierai donc aujourd'hui d'éviter de répéter ce qui a déjà été dit; je m'attarderai plutôt à vous exposer mon point de vue, qui diffère de celui exprimé par d'autres qui défendent eux aussi la cause des réfugiés.

Comme vous le savez peut-être, j'ai travaillé quelques années pour le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et je connais donc bien le processus de reconnaissance du statut de réfugié auquel on a recours dans d'autres pays. J'espère posséder également une idée assez précise des problèmes de fond et des problèmes fonctionnels qui accompagnent cette protection, que ce soit ici au Canada, aux États-Unis ou dans les autres États qui ont ratifié la Convention de 1951 et qui souscrivent au système international.

J'ai également eu l'occasion de suivre d'assez près la situation nationale et internationale en étant rédacteur du *International Journal of Refugee Law*, dont j'ai apporté quelques exemplaires à l'intention des membres du comité. Depuis que j'ai immigré au Canada en 1987, j'ai également assuré des services consultatifs, en particulier auprès de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et de son centre de documentation. Si je signale ces faits, c'est qu'ils pourraient expliquer certains partis pris que je pourrais avoir. D'autre part, j'espère que mon expérience pratique dans un contexte international donnera du relief et un caractère plus concret à mes observations.

Il est important de passer en revue les réalisations de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié depuis 1989 et de se pencher sur les changements souhaitables. Je vais donc commenter les projets d'amendement pour revenir ensuite à une question qui me paraît particulièrement significative, celle de la coopération internationale.

Lorsque j'étais coordonnateur chargé de la recherche lors de l'enquête de la Commission de réforme du droit sur l'établissement du statut de réfugié, j'ai eu l'occasion de constater à de très nombreuses reprises qu'il existait des problèmes et des frustrations, mais que ce processus, adopté au milieu d'une controverse législative, avait également des aspects très positifs. En fait, il n'avait pas fallu très longtemps à la Commission de l'immigration et du statut de

respond humanely and expeditiously to a caseload that far exceeded initial expectations.

I attribute this success to a number of factors. I'd attribute it in particular to Parliament's decision to institute two-member panels and to require unanimity for negative decisions. Often criticized by those overseas, often misunderstood, this approach to the assessment of refugee claims has enabled Canada to accommodate very large numbers, perhaps, of borderline cases or difficult cases who in any event should not be removed from our country for humanitarian reasons related to flight.

That factor, that legislative fact, coupled with some imaginative management within the IRB-which, I think it's worth noting, collaborated closely not only with Immigration officials but also with the Immigration bar-found ways to expedite and simplify the process for claimants prima facie at The credibility and integrity of Canada's system-because our system does have credibility and integrity—has been assured, it seems to me, by its foundation on accurate, public, verifiable information. But of course, information doesn't itself make decisions. It's people who make decisions, and perhaps the weak link in our chain is always going to be the human factor.

The task for the legislator, the task for the administrator, is somehow to design and to implement a system that is most likely to ensure a minimum of erroneous decisions. At the same time, of course, it has to remain viable and resource–efficient because, let's face it, like it or not, even our humanitarianism must be practical.

So if the system works well, why change it? We found in our research for the Law Reform Commission that laws can obstruct as well as facilitate. What we found confirmed, time and time again, in reviewing this new process was a resource-hungry and generally redundant first-level hearing—now, I'm glad to say, to be abolished. The experience of looking closely at the way the system worked confirmed the desirability also of moving to positive decisions quickly without the necessity for a hearing, and even, suggested some heretics, without the necessity for a lawyer.

I remember when I attended last month's hearings, there was some debate about the role of lawyers or the desirability of lawyers in the process, and I was reminded of the comment of the French essayist, Montaigne, who approved the actions of King Ferdinand when he sent colonies of immigrants to the Indies and made the wise stipulation that no one should be included who had studied jurisprudence lest lawsuits should pullulate in the new world, causing friction and altercation. Well, that would have kept me, I'm afraid, out of Canada, but I think there's nonetheless some merit in that point of view.

#### [Traduction]

réfugié pour s'imposer comme un organisme crédible pouvant faire face avec humanité et souplesse à une charge de travail qui dépassait de beaucoup les prévisions de départ.

J'attribue ce succès à un certain nombre de facteurs. Je l'attribue en particulier à la décision prise par le Parlement de mettre en place des commissions d'examen de deux personnes et d'exiger l'unanimité pour les décisions défavorables. Cette démarche, souvent critiquée à l'étranger, souvent mal comprise, a permis au Canada d'entendre un grand nombre de cas marginaux ou de cas difficiles où, quelles que soient les circonstances, les intéressés ne devaient pas être expulsés pour des raisons humanitaires.

Cette particularité législative, combinée à l'adoption de mesures administratives inusitées au sein de la CISR, qui, soit dit en passant, a collaboré étroitement non seulement avec les responsables de l'immigration, mais également avec le Barreau de l'immigration, a permis d'accélérer et de simplifier le processus pour les candidats qui semblent courir un risque authentique. La crédibilité et l'intégrité du système canadien, car en effet cette crédibilité et cette intégrité existent, tiennent à mon avis au fait que ce système se fonde sur des informations précises, publiques et vérifiables. Mais bien sûr, ce n'est pas l'information qui est à la source des décisions, ce sont les êtres humains, et c'est probablement ce facteur humain qui constituera le maillon le plus faible du système.

La tâche du législateur, la tâche de l'administrateur est de trouver un système qui minimise le nombre de décisions erronées. En même temps, bien sûr, le système doit être viable et il doit utiliser les ressources efficacement car, que cela nous plaise ou non, même nos gestes humanitaires doivent rester pratiques.

Dans ces conditions, si le système fonctionne bien, pourquoi le changer? Au cours de nos recherches pour le compte de la Commission de réforme du droit, nous nous sommes aperçus que les lois ne facilitaient pas toujours les choses, qu'elles pouvaient constituer un obstacle. En passant en revue ce nouveau processus, nous n'avons cessé de constater que le premier palier d'audiences consommait d'énormes ressources sans être véritablement utile. Ce premier palier devrait être aboli, et je constate avec plaisir qu'il le sera. En étudiant de près le fonctionnement du système, nous avons constaté qu'il était souhaitable également de prendre les décisions favorables rapidement, sans passer par un processus d'audience et même, comme certains hérétiques l'ont suggéré, sans faire appel aux services d'un avocat.

J'ai assisté aux audiences du mois dernier et je me souviens d'un débat sur le rôle des avocats et leur utilité au cours du processus. Cela m'a rappelé une observation du philosophe français Montaigne qui avait approuvé le roi Ferdinand d'avoir envoyé des immigrants coloniser les Indes en stipulant que quiconque avait étudié la jurisprudence était inadmissible, ce qui éviterait la propagation de procès dans le nouveau monde et toutes les frictions et les altercations que cela supposait. Évidemment, cela m'aurait empêché de venir au Canada, mais c'est une position qui a tout de même ses mérites.

• 1130

As we looked at the working of the Immigration and Refugee Board, we were also struck by how a decentralized decision-making structure, which does not have a central review or appeal, might tend to generate inconsistency between regions and to discourage the emergence of any collegial sense or sense of accountability. I think these are very valid concerns. The question for the future must be how we can ensure that this decentralized structure does achieve levels of consistency and accountability.

Bill C-86, to my mind, does move to meet some of these concerns, but perhaps at the same time it raises others. Previous commentators have referred to the issues of access; the question of the treatment of refugees recognized elsewhere, who may have good reason for coming to Canada; the question of treatment of claimants from so-called prescribed countries; and the issue of confidentiality.

I want to leave those first three to one side for the moment and briefly comment on this issue of confidentiality, because it does seem to me that Bill C-86 goes far too far. It reflects an exaggerated and over-cautious reading of the jurisprudence. We know that the refugee experience is commonly traumatic. It is commonly painful. It often involves shame, humiliation, torture and degradation. In our definitional approach to protection, we think these issues are crucial to a successful claim, but they are, in the evidence relating to those incidents, far less likely to be recounted under the prurient gaze of a sensationalist press.

I would therefore strongly recommend that the general rule of in camera proceedings be maintained in refugee hearings, with the proviso that where a member of the public or a member of the media seeks to attend, then the onus should be on the claimant to satisfy the refugee division that the in camera process should be continued. The general rule of in camera proceedings, though, is important.

I also strongly recommend that the same rule be applied to the Federal Court, which, to my view, has been extremely cavalier in its approach to the issues of risk and potential risk to those seeking judicial review before that court.

Other commentators have remarked on the issue of standard of proof in those cases involving destruction of documents, return to countries of origin, or with respect to claimants from countries that respect human rights. My own view is that the case for changing the standard of proof has not yet been made out, and I would certainly hesitate to accept this very significant exception to the overall scheme that requires unanimity for negative decisions. My reasons for objecting to it are essentially practical.

Each of the circumstances bears on credibility, the credibility of the claimant or of his or her story. To legislate an approach to the evidence is more likely to complicate and to prolong than to simplify the process. We will need, as

[Translation]

En nous penchant sur le fonctionnement de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, nous avons été frappés également par le fait qu'une structure décisionnaire décentralisée, une structure dépourvue d'organe de révision ou d'appel central, pourrait produire des inégalités entre les régions et empêcher la formation d'un sens collectif des responsabilités. Ces préoccupations me semblent très valables. Pour l'avenir, nous devons nous demander comment on peut assurer l'uniformité dans ces structures décentralisées.

À mon sens, le projet de loi C-86 répond à une partie de ces préoccupations mais en même temps, il en soulève de nouvelles. D'autres commentateurs ont parlé de la question d'accès, du traitement des réfugiés dont le statut a été reconnu dans une autre juridiction et qui pourraient avoir de bonnes raisons de vouloir entrer au Canada; ils ont parlé des candidats au statut de réfugié en provenance de pays dits désignés et également du problème de la confidentialité.

Je vais écarter pour l'instant les trois premiers points pour commenter rapidement la question de la confidentialité car, à mon avis, c'est un domaine dans lequel le projet de loi C-86 va trop loin. Cela témoigne d'un accès de prudence dans l'interprétation de la jurisprudence. Nous savons que les réfugiés subissent très souvent une expérience traumatisante, une expérience souvent pénible qui s'accompagne de honte, d'humiliation, de tortures et de dégradation. Quand nous cherchons à définir les termes de la protection, nous accordons à ces aspects-là une importance cruciale, mais, sous l'oeil lubrique de la presse sensationnaliste, ce sont des expériences que beaucoup hésiteraient à rapporter.

Je recommande donc vivement le maintien du principe de l'audience a huis clos, sauf lorsqu'un membre du public, y compris les médias, demande à y assister, auquel cas c'est le revendicateur du statut de réfugié qui devrait convaincre la Section du statut de réfugié de la nécessité de poursuivre l'audience à huis clos. Cela posé, la règle générale du huis clos reste importante.

Je recommande également que cette disposition relative à la confidentialité s'applique à la Cour fédérale qui, à mon avis, a adopté une attitude très cavalière en ce qui concerne les risques courus par ceux qui demandent un contrôle judiciaire devant ce tribunal.

D'autres commentateurs ont parlé des normes de preuve dans les cas où les documents d'identité du demandeur ont été détruits. Certains pensent que les demandeurs doivent retourner dans leur pays d'origine, en particulier lorsqu'il s'agit de pays qui respectent les droits de la personne. À mon avis, on n'a pas encore justifié de façon satisfaisante la nécessité de changer les normes de preuve et j'hésiterais très fort à accepter une telle exception à la règle de l'unanimité dans le cas de décisions défavorables. Mes raisons sont avant tout de caractère pratique.

Chaque circonstance a une incidence sur la crédibilité, la crédibilité du demandeur et de son histoire. En légiférant dans ce domaine, on risque de compliquer et de prolonger le processus au lieu de le simplifier. Il va falloir nous demander

practitioners, to examine the question of when in the hearing the issue of destruction of documents or of return should be raised, who should raise it, and whether an adjournment is required. Counsel will certainly want one. How are representations and rebuttals to be made in these cases? How satisfied must the panel be with respect to destruction of documents without valid reasons and the like? I can see a very prolonged hearings process emerging around those issues.

Also, the proposal to prescribe particular countries that respect human rights seems to me unnecessary, because it would merely seek to codify what are essentially working presumptions that inevitably evolve on the basis of consistent, accurate, up-to-date and credible information.

Here, I would strongly recommend, thinking of the proposal that appears in Bill C-86, to confer upon the chair the power to make guidelines for the use of decision-makers. The relevance, the timeliness, even the authority of information relating to specific countries, could, it seems to me, be brought to the attention of decision-makers by guidelines issued from the chair. This approach offers much greater responsiveness and flexibility to changing circumstances than is likely with regulatory prescription.

I would strongly urge no legislative change with respect to onus of proof, but that in practice, issues of information and the like be dealt with by the chair in guidelines.

# • 1135

The proposed procedure for inquiry into the conduct of members of the Immigration and Refugee Board is welcome and not surprising. I'm concerned that it's likely to prove too cumbersome for many day-to-day disciplinary matters. I would recommend an intermediate power on the part of the chair, bearing in mind that the independence and impartiality of decision-makers, which we have to endorse and support on the one hand, finds its meaning, however, within and not outside the agency that is the Immigration and Refugee Board. An independent decision-maker is not one who is independent of the legislative context within which he or she operates.

Like the Law Reform Commission, I would recommend that some legislative provision be made for, as they put it, a rational system of recruitment and selection of members with due regard to the sorts of experience that might be relevant, commitment, and decision—making capacity.

A number of other proposals that the Law Reform Commission included in what turned out to be its non-final report should, in my opinion, be definitely rejected. This is not in the legislation, but I would not think that there is any justification for deferring eligibility of landing, for example, of recognized refugees. We received no evidence to suggest that the prospect of eligibility for landing increased the likelihood of abuse of process. This is merely an academic supposition. It's hardly sufficient justification, therefore, for prolonging uncertainty and visiting inhumanity upon one we accept to be a refugee and upon his or her family.

### [Traduction]

à quel moment de l'audience il convient de soulever la question de la destruction des documents ou du renvoi, il va falloir nous demander qui doit poser cette question et si un ajournement est nécessaire. L'avocat réclamera certainement un ajournement. Dans ces cas-là, comment les témoignages et les contre-témoignages doivent-ils se faire? Jusqu'à quel point la Commission doit-elle être convaincue que les documents ont été détruits sans raison valable? Je crains fort que tout cela ne prolonge indûment le processus des audiences.

La proposition qui consiste à dresser la liste des pays qui respectent les droits de la personne me semble inutile car elle ne ferait que codifier des hypothèses de travail qui doivent forcément évoluer en fonction d'informations logiques, précises et récentes.

À propos de la proposition qui figure dans le projet de loi C-86, je recommande donc qu'on adopte des directives à l'intention des décisionnaires. Il me semble que le président devrait pouvoir adopter des directives pour attirer l'attention des décisionnaires sur la situation dans des pays particuliers. Cette démarche permet de tenir compte des circonstances changeantes et, pour cette raison, elle est bien préférable à des dispositions réglementaires.

En ce qui concerne le fardeau de la preuve, je pense qu'il ne faut pas apporter de changement législatif, mais en pratique, c'est le président qui devrait régler les questions d'information et autres dans le cadre de directives.

La proposition prévoyant une procédure d'enquête sur le comportement des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié n'a rien de surprenant et c'est une excellente initiative. Je crains toutefois qu'elle soit difficile à appliquer en ce qui concerne les questions de discipline quotidienne. Je pense que le président devrait disposer d'un pouvoir intermédiaire, sans oublier toutefois que l'indépendance et l'impartialité des décisionnaires sont importantes et que celles-ci trouvent leur signification à l'intérieur même de cet organisme qu'est la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Un décisionnaire indépendant n'échappe toutefois pas au contexte législatif dans lequel il évolue.

Tout comme pour la Commission de réforme du droit, je recommande des dispositions législatives en ce qui concerne un système rationnel de recrutement et de sélection des membres de la commission, un système qui tienne compte de tous les facteurs: expérience, engagement, facilité à prendre des décisions, etc.

La Commission de réforme du droit a formulé plusieurs autres propositions dans un rapport qui, en fin de compte, n'était pas définitif, et je crois que ces propositions devraient être rejetées. Cela ne figure pas dans la loi, mais je ne vois pas pourquoi on retarderait délibérément l'octroi du droit d'établissement à un réfugié authentique. En effet, rien ne prouve que la perspective de recevoir le droit d'établissement fait augmenter le nombre des abus. C'est une pure conjecture qui ne justifie certainement pas qu'on prolonge une situation d'incertitude et d'inhumanité pour un réfugié authentique et pour sa famille.

Here I think the bill's proposal to expedite landing, to expedite family reunification, must be heartily endorsed. At the same time, alternative or parallel systems of protection with a possible time-limited response could be examined. I'll come back to that in a moment.

Not included in my written brief, but an issue upon which I feel it necessary to give some comment, is the issue of an appeal on the merits. It's here where I'm afraid I probably part company with numbers of refugee advocates who are concerned by the prospect of erroneous decisions followed by return of claimants to their country of origin and possible persecution. So very serious are the consequences, the argument goes, that more than mere judicial review is required.

It seems to me, however, and in my experience with other countries' systems, that appeals do not necessarily guarantee fewer mistakes let alone a liberal application of humanitarian criteria On the contrary—what the experience elsewhere shows, to my mind, is that appeals very often freeze interpretations that are restrictive. They freeze them through the operation of precedent, or they complicate the processes of protection by requiring convoluted readings and rereadings of definitions and definitional elements, or, ironically, appeals increase first–level negative decisions by indirectly encouraging decision—makers to rely on someone else to correct their mistakes. If I have an appeal behind me, then it doesn't really matter if I get this one wrong, does it?

Of course we have to recognize that a full appeals level will have very serious resource implications. It seems to me that to layer on an appeal would remove much of the justification for the present two-member panel system that works with the principle of unanimity for negatives, and the price would offer no guarantee that the end result of fewer wrong decisions would actually be met.

My position on this issue of appeal is, however, contingent on a number of variables. These are what I would call the front-end concerns that are the continuing justification for doing without a full appeal on the merits. These front-end considerations include selection of decisionmakers according to appropriate criteria and training, and continuing education of them. It would of course require oral hearings where necessary; a system based on accurate and upto-date information; the system that Parliament inaugurated with the changes introduced in 1988—benefit of the doubt or unanimity for negative decisions; some system of internal monitoring and evaluation of performance of decisionmakers; and, as I think we are now going to get through Bill C-86, guidelines on interpretation and application that will enhance the prospects and possibilities of consistency across the board and reduce the likelihood of erroneous decisions.

#### • 1140

If those sorts of standards—and I don't propose them as a concrete checklist; I'm sure one might want to add others or even subtract or qualify—cease to govern the system, and erroneous decisions begin to emerge with some regularity,

# [Translation]

À ce sujet, le projet de loi propose d'accélérer les démarches qui conduisent à l'octroi du droit d'établissement et d'accélérer la réunion des familles: cela me semble excellent. En même temps, on pourrait envisager des sytèmes parallèles de protection avec des délais bien prescrits. J'y reviendrai dans un instant.

Je n'en parle pas dans mon mémoire, mais je pense qu'il est important de mentionner la possibilité d'interjeter un appel fondé sur les mérites d'une cause. C'est ici que je ne suis plus d'accord avec plusieurs défenseurs des réfugiés qui craignent de voir des décisions erronées provoquer le renvoi des demandeurs dans leur pays d'origine, compte tenu des persécutions que cela pourrait comporter. Ils prétendent que les conséquences sont si graves qu'un simple contrôle judiciaire ne suffit pas.

Cela dit, d'après ce que je sais des systèmes qui existent dans d'autres pays, on ne commet pas forcément moins d'erreurs à cause des appels et on n'y applique pas forcément mieux les critères humanitaires. Au contraire, on s'aperçoit que dans d'autres pays les appels consacrent très souvent des interprétations restrictives. Ils le font en se fondant sur des précédents ou encore ils compliquent le système de protection en exigeant des interprétations et des relectures complexes des définitions. D'un autre côté, ce qui est ironique, la possibilité d'interjeter appel fait souvent augmenter le nombre des erreurs au premier palier car les décisionnaires savent qu'ils peuvent compter sur quelqu'un d'autre pour corriger leurs erreurs. Si je sais qu'un appel est possible, ce n'est pas si grave si je me trompe cette fois-ci, n'est-ce pas?

Bien sûr, il ne faut pas oublier qu'un système d'appel complet immobilise des ressources considérables. Il me semble qu'en instaurant un système d'appel on enlève beaucoup de crédibilité au système actuel de la commission composée de deux membres, qui fonctionne sur le principe de l'unanimité dans le cas des décisions défavorables. De plus, on n'est absolument pas certain que cela garantirait moins de décisions erronées.

En ce qui concerne les appels, ma position dépend toutefois d'un certain nombre de facteurs. C'est ce que j'appellerais des considérations a priori qui justifient l'absence d'un système d'appel complet fondé sur les mérites des causes. Ces considérations a priori reposent sur le recrutement des décisionnaires selon certains critères et sur leur formation, préliminaire et permanente. Évidemment, des audiences orales seraient exigées, le cas échéant, ainsi qu'un système fondé sur des informations précises et récentes. Il y a aussi le système inauguré par le Parlement en 1988, le bénéfice du doute ou l'unanimité dans le cas des décisions défavorables; il faut aussi un mécanisme de surveillance interne et d'évaluation du travail des décisionnaires et, enfin, des directives pour l'interprétation et l'application du projet de loi C-86 qui assureront une meilleure uniformité des décisions et réduiront les possibilité d'erreurs.

Si de telles normes, et ce n'est pas une liste en bonne et due forme car elle pourrait être complétée ou modifiée, cessent de régir le système et si des décisions erronées commencent à apparaître régulièrement, on ne pourrait plus

then the argument for an appeal, I think, is almost incontrovertible. But where the standards are met and the overall performance is sound, then international obligations certainly are satisfied.

At the same time there is a part of me that has this nagging feeling... I would like to see, for example, the chair with the power in the most blatant cases—and they do occur—to shortcut the Federal Court review process, to order a rehearing, for example, or even to determine a claimant to be a refugee. But what I am at a loss to do is to suggest how this can be legislated without the panoply of an additional hearings level.

The necessity for some sort of safety net—and this again continues to nag at me even as I say that I don't think we need a full system of appeal—has been, I think, well expressed in the brief that was submitted by Vigil, the Toronto-based organization for refugees. Their work, in my experience, seems to reflect not only their concern for refugees but also a sensitivity and a practicality in adopting and presenting cases for review.

I wonder—I'll just fly a kite—whether it's perhaps through some such ad hoc efforts, provided there is some effective if informal channel for representations, and provided the sort of front—end desiderata I've mentioned are maintained, that errors that may occur could be dealt with most expeditiously. So I find myself in effect pulled, as you might gather, in two directions here.

I want to turn briefly to the issue of information and documentation. As I mentioned at the outset, the Immigration and Refugee Board has been able to deal so effectively with its cases because it has made a commitment to information. Country of origin information is the essential background against which to assess the narrative for the refugee claimant. Information doesn't make decisions. Decision-makers still have to. They have to place the individual in his or her context. The board wisely, I think, committed itself to the creation of a fully resourced documentation centre, which is without parallel anywhere in the world. A key factor in the integrity of our system is its foundation, its basis, in publicly available information that is analysed, verified and presented according to known standards. The guidelines used by the documentation centre in the preparation of its material are public knowledge.

The IRB does not now, and in my opinion should never, deal in so-called confidential or security information. The IRB does not now, and should not ever, rely on innuendo or hearsay. The strength of our system owes much to the legislative division of responsibilities. It is the minister who is responsible for safeguarding Canada's interests by bringing forward information, for example showing the lack of substance in a claim or by presenting evidence relating to security or criminality.

# [Traduction]

nier les arguments en faveur d'un palier d'appel. Mais lorsque les normes sont observées, lorsque le système fonctionne de façon satisfaisante, il est certain que les obligations internationales sont remplies.

En même temps, quelque chose me dit que... Par exemple, j'aimerais que le président dispose d'un pouvoir dans les cas les plus évidents—et il y en a—et j'aimerais qu'il puisse passer outre le processus de réexamen de la Cour fédérale et ordonner une nouvelle audience, ou même déterminer lui—même qu'un demandeur est véritablement un réfugié. Cela dit, je ne sais pas comment on pourrait procéder sans créer un même temps toute une panoplie de paliers d'audience supplémentaires.

Je persiste à croire que nous n'avons pas besoin d'un système d'appel à part entière, mais quelque chose continue tout de même à me dire que nous avons besoin d'un filet de sécurité quelque part. L'organisation pour les réfugiés de Toronto, Vigil, a très bien exprimé cela dans son mémoire. C'est un organisme qui est sensible non seulement aux besoins des réfugiés, mais également aux exigences pratiques de la présentation d'une cause.

Je me demande, et c'est une hypothèse que je lance en l'air, si le meilleur moyen de rectifier les erreurs ne serait pas un système non codifié d'interventions ponctuelles, à condition que la liste d'exigences que j'ai donnée tout à l'heure soit respectée. Comme vous le voyez, je suis un peu tiraillé en ce qui concerne cette question.

Je passe maintenant rapidement la question l'information et de la documentation. Comme je l'ai dit au début, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a réussi à accomplir sa tâche efficacement parce que dès le départ elle a décidé d'accorder une grande importance à l'information. Il est indispensable de posséder des informations sur le pays d'origine pour évaluer la cause d'un revendicateur du statut de réfugié. Mais ce n'est pas l'information qui est à la source des décisions, ce sont les décisionnaires. Ils doivent placer l'intéressé dans son contexte. Avec beaucoup de sagesse, la commission s'est dotée d'un centre de documentation très complet qui dispose de ressources importantes et qui n'a pas son pareil nulle part ailleurs dans le monde. L'intégrité de notre système tient dans une large mesure à cette banque d'informations qui est à la disposition du public, qui est analysée, vérifiée et constituée selon des normes précises. Les directives utilisées par le centre de documentation pour préparer ses données sont dans le domaine public.

La SISR ne s'occupe pas d'informations confidientielles ou d'informations qui mettent en cause la sécurité et, à mon avis, ce ne sera jamais son rôle. Elle n'accepte pas les informations fondées sur le ouï-dire ou les sous-entendus et, à mon avis, elle doit absolument conserver cette politique. La force de notre système tient en grande partie à la division législative des responsabilités. C'est le ministre qui est responsable de la protection des intérêts du Canada et il le fait en recueillant des informations qui confirment l'absence de fondement d'une demande, ou encore en présentant des preuves relatives à la sécurité ou à des activités criminelles.

Apart from those very few exceptional security cases, this process is an adversarial one in which the claimant enjoys procedural guarantees, will know more or less the case to be met, and will be be able to challenge the evidence or make representations.

The Immigration and Refugee Board, which is the arbiter, which is the decision-maker, obviously, it seems to me, has no role collecting or collating prejudicial information of this type, and will do so at the risk of its integrity.

It therefore occurs to me that this current legislative review may be a timely opportunity to provide a statutory foundation to the information documentation activities of the board, thereby to strengthen the standards of consistency and trustworthiness in its work—in the provision of information—and by enhancing the reception of such information into evidence, and its use by decision—makers.

I promised also to come to consider alternatives to case-by-case determination. One of the most impressive, and sometimes depressing, statistics is related to the amount of money spent, particularly by the developed world, in dealing with refugee claimants. It's a very expensive business, and the amount spent throughout the western developed world in particular far exceeds the budget of the office of the United Nations High Commissioner for Refugees.

• 1145

Are there any options, then, or alternatives to case-by-case determination? Proposed subsection 114.(2) does offer some possibilities.

Many advocates and many refugee lawyers, it seems to me, focus excessively and often exclusively on a highly individualized approach to refugee protection. They're encouraged to do this; I don't blame them entirely. They're encouraged by statutes, by treaties, to talk in those terms. But I think we may want to begin to ask ourselves whether this luxury of a full-fledged system of individual case-by-case determination is actually necessary as a basis for protecting those in need, whether there are not perhaps now good grounds for moving away from the constrained definitions generated by 41 years of conventions and case law towards a more flexible, more humanitarian, more encompassing approach.

Proposed subsection 114.(2) offers a degree of flexibility with its possibilities for admission on compassionate or humanitarian considerations. That might be sufficient for the individual case, but I think greater flexibility is needed in times of crisis. Perhaps legislative provision could be made for special admission programs benefiting groups or categories, while reserving, of course, because it is the minister's responsibility, an improved flexible and expeditious process for analysing or looking at individual claims in appropriate circumstances.

The art, as it were, is to devise an open process that will enable the minister, on the basis of credible information relating to what's going on in particular countries, both to initiate and to terminate—that's always the hardest

[Translation]

À l'exception des rares cas qui mettent en cause la sécurité, le processus donne au demandeur les garanties de la procédure et il lui permet de contester des preuves ou d'en présenter lui-même.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui sert d'arbitre, de décisionnaire, n'est pas là à mon avis pour recueillir des information négatives de ce genre et, en le faisant, elle compromettrait son intégrité.

Ce réexamen législatif serait donc peut-être un moment bien choisi pour donner aux activités de documentation de la commission un cadre statutaire qui lui permettrait de travailler de façon plus uniforme et qui permettrait aux décisionnaires de tirer un meilleur parti de ces informations.

J'avais promis également de passer en revue des solutions de remplacement à la détermination cas par cas. Une des statistiques les plus impressionnantes, souvent déprimantes, porte sur les sommes consacrées aux revendicateurs du statut de réfugié, en particulier dans les pays développés. C'est une entreprise très coûteuse et, surtout dans les pays du monde occidental, les sommes qui y sont consacrées dépassent de beaucoup le budget du bureau du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Dans ces conditions, y a-t-il une autre solution que la détermination cas pas cas? Le paragraphe 114.(2) proposé offre certaines possibilités.

Un grand nombre de défenseurs et d'avocats spécialisés dans les cas de réfugiés abordent les questions de protection des réfugiés d'une façon qui me semble souvent excessivement individualisée. Je ne les blâme entièrement, car très souvent, ils sont encouragés dans cette voie. Ils sont encouragés par les statuts, par les traités, à adopter cette attitude. Mais le moment est peut-être venu de nous demander si ce luxe, un système qui permet d'examiner tous les cas individuellement, est véritablement nécessaire pour protéger ceux qui ont besoin de protection. Le moment est peut-être venu de nous demander si on ne pourrait pas s'écarter de 41 années de conventions et de jurisprudence pour adopter une démarche plus souple, plus humanitaire et plus générale.

Le projet du paragraphe 114.(2) offre une certaine souplesse en prévoyant l'admission de réfugiés fondée sur des considérations humanitaires ou des raisons de compassion. Cela suffirait peut-être pour des cas individuels, mais à mon sens, en période de crise, il faut rechercher une plus grande flexibilité. On pourrait peut-être prévoir dans la législation des programmes d'admission spéciaux à l'intention de groupes ou de catégories de personnes, tout en conservant, bien sûr—car c'est la responsabilité du ministre—un processus rapide et flexible pour l'analyse et l'étude de demandes individuelles dans les circonstances appropriées.

L'astuce, si l'on peut dire, est de trouver un processus ouvert qui permette au ministre de se fonder sur des informations crédibles au sujet d'un pays donné pour mettre en place, et annuler—c'est toujours le plus difficle—des

part—protection programs to the benefit of groups and categories. I'm thinking obviously at the present time of particular nationalities or ethnic groups running very serious risks in their own countries. Now, depending on the circumstances, it seems to me you could build a temporary–refuge element into such administrative programs.

That, anyway, is an issue perhaps for the future, an issue that might need consideration as an alternative or parallel system to our very resource-demanding system of individual case-by-case determination. All that I'm saying, though, has a context of international co-operation, which is where I want to end up. When you don't get international co-operation, then problems persist, populations suffer, individuals are persecuted, and individuals die.

From an international law perspective, one can find time and time again the community of nations, at least in words, recognizing that no single state should ever be required to bear alone the responsibility for protecting refugees or for solving refugee problems. What we've seen also is that no state can ever hope to isolate itself from the impact of coerced population movements. We're not alone. The relative depoliticization of many refugee problems over the last few years has led states to begin to look again at the prospects for better co-operation across this broad spectrum not only of displacement but also of migration. Here, I'm concerned that a narrow chauvinism may be inherently inimical to the protection of refugees and to effectively resolving their problems, whether we're thinking at the moment of issues of flight, causes, determination of status, or settlement.

It seems to me, too, that very often rational debate over the directions international co-operation might take has been clouded by misunderstanding, misinformation, and a degree of baseless speculation.

Two words seem to reflect the concerns of refugee advocates in particular these days—Dublin and Schengen. Dublin and Schengen are agreements that to my mind illustrate the sorts of issues that can be resolved by agreement between states. I think this is often not recognized, but both those instruments have very limited objectives—the objective, in particular, of identifying which state should examine a request for asylum lodged by a claimant who has passed through or been visaed for entry into one or other of the contracting parties.

• 1150

As their titles indicate, neither of these conventions or agreements pretends to exhaust the category of responsibility sharing. We don't begin and end responsibility sharing with Dublin or Schengen.

Both of the instruments in question have some deficiencies. In particular, while the subject-matter is unexceptional, to my mind, the problem lies more in the non-involvement of, say, the UNHCR or other international agencies that have responsibilities in the area. The deficiencies lie also in the failure so far of states to complement their scope by additional effective modalities for harmonizing and improving the criteria for protection and solutions.

### [Traduction]

programmes de protection à l'intention de certains groupes et de certaines catégories de personnes. Évidemment, je pense à certaines nationalités et à des groupes ethniques qui sont actuellement exposés à de graves risques dans leur propre pays. Il me semble que selon les circonstances, on pourrait ajouter à ces programmes administratifs un élément de refuge temporaire.

Quoi qu'il en soit, c'est une question qu'il faudra peutêtre considérer dans l'avenir, une solution qui pourrait remplacer le système actuel de détermination individuelle qui est excessivement onéreux ou qui pourrait aussi constituer un système parallèle. Toutes ces idées, je les avance dans un contexte de coopération internationale, car c'est là que j'ai l'intention de terminer. Sans coopération internationale, les problèmes se perpétuent, les populations souffrent, les être humains sont persécutés et ils meurent.

Sur le plan du droit international, la communauté des nations répète fréquemment, du moins en principe, qu'on ne saurait exiger d'un seul pays qu'il assume la responsabilité des problèmes de réfugiés ou de la protection de réfugiés. On s'est rendu compte également qu'aucun État ne pouvait espérer s'isoler définitivement du problème des mouvements de population forcés. Nous ne sommes pas les seuls sur la planète. La dépolitisation relative de beaucoup de problèmes de réfugiés au cours des dernières années a conduit certains États à rechercher une meilleure coopération, pas seulement en ce qui concerne les personnes déplacées, mais également les migrations. Et là, qu'il s'agisse de populations en fuite, des causes, de la détermination du statut ou de l'établissement, je crains qu'un chauvinisme étroit constitue un obstacle à la protection des réfugiés et à la solution de leurs problèmes.

Très souvent également, un débat au départ rationnel sur la coopération internationale s'est trouvé assombri par des malentendus, des informations erronées et une certaine mesure de spéculations sans fondements.

Deux mots semblent résumer les préoccupations des défenseurs des réfugiés à l'heure actuelle: Dublin et Schengen. Dublin et Schengen sont des accords qui illustrent particulièrement bien les problèmes qui peuvent être résolus par une entente entre les États. On oublie souvent ce fait, mais ces deux instruments ont des objectifs très limités, en particulier l'objectif qui consiste à déterminer quel État doit étudier la demande d'asile d'un demandeur qui est passé par un ou plusieurs autres pays ou qui a obtenu un visa d'un ou plusieurs autres pays partie à l'accord.

Comme leurs titres l'indiquent, aucune de ces conventions ne prétend épuiser la catégorie de partage des responsabilités. Le partage des responsabilités ne se limite pas à Dublin ou à Schengen.

Les deux instruments en question ont des lacunes. En particulier, même s'il est vrai que la question n'est pas exceptionnelle, le problème vient davantage, d'après moi, de la non-intervention du HCNUR, disons, ou d'autres instances internationales ayant des responsabilités en la matière. Autre lacune, les États n'ont pas réussi jusqu'ici à mettre au point des modalités supplémentaires efficaces pour harmoniser et améliorer les critères concernant la protection et les solutions.

State responsibilities here go, to my mind, far beyond simply deciding which one of us is going to deal with this case. It is one part of the issue, but so is helping states deal with large influxes, and so is mediating conflict that is the cause of flight.

Sharing responsibility, to my mind, certainly doesn't mean doing what the U.K. does when it looks for any and every excuse, legal or other, to bounce asylum seekers from former Yugoslavia back to any other European country they happen to have passed through. It doesn't mean sharing the responsibility of the United States for its breach of international law in returning Haitians to their country of origin contrary to the principle of non-refoulement protection. On the contrary—and I said this when I spoke to the Canadian Council For Refugees in May last—it seems to me our responsibility in such circumstances is to protest the conduct of our friends and allies when the principles of refugee protection are violated.

What sharing responsibility does mean, though, I think, is dealing with technical issues such as those covered by Dublin and Schengen while at the same time finding ways to enhance, to harmonize procedures, to harmonize standards of treatment, to harmonize protection criteria, always bearing in mind humanitarian objectives.

If we are going to raise the standard of international protection, we are not going to do that alone. We are only going to do that, it seems to me, in community with others. As we see if we look abroad, national self-interest often gives off a less than generous light. But perhaps other states who are joined in this international system of protection can be encouraged to provide higher standards of help than they do at present.

I think when we are thinking of responsibility sharing, we must also recognize the necessity, the advisability, the desirability of some measure of international supervision—for example, through the UNHCR or on the basis of regional monitoring or adjudicatory mechanisms. We have to recognize that it will involve our participating perhaps in the allocation of the human and material costs attaching to refugee movements, as we do at present, and in contributing to the resolution of refugee situations, as we do at present through mediation, peacemaking and other internationally approved actions—though that is not to say we couldn't do more or that the international community couldn't do more also.

Having said that, contrary to what has been suggested elsewhere and at other times, there is no present—or, to my knowledge, contemplated—international agreement that supposes any financial obligation whatsoever on the part of states, participating states, to compensate or pay off any other state or states. Now that doesn't rule out the possibility that Canada might one day choose to make financial or other contributions in the interests of international solidarity and enhancing international protection.

[Translation]

À mon avis, les responsabilités de l'État ne se bornent pas à décider lequel d'entre nous doit s'occuper de l'affaire. C'est un élément du problème, mais il faut également aider les États à faire face à des flots de réfugiés plus importants et assurer une médiation dans le conflit qui est à l'origine de la fuite.

D'après moi, le partage des responsabilités ne correspond certainement pas à ce que fait le Royaume-Uni lorsqu'il cherche toutes les excuses possibles, légales ou autres, pour refouler les demandeurs d'asile en provenance de l'ancienne Yougoslavie dans tout autre pays européen qu'ils auraient traversé. Cela ne signifie pas partager la responsabilité des États-Unis qui enfreignent le droit international en renvoyant les Haïtiens dans leur pays d'origine contrairement au principe de protection que représente le «non-refoulement». Au contraire—et c'est ce que j'ai dit lorsque j'ai pris la parole devant le Conseil canadien pour les réfugiés en mai dernier—il me semble que dans ces circonstances nous avons la responsabilité de protester contre le comportement de nos amis et alliés lorsque les principes de protection des réfugiés ne sont pas respectés.

Par contre, pour moi, partager les responsabilités signifie étudier les questions techniques comme celles qui sont abordées par Dublin et Schengen tout en essayant de trouver le moyen d'améliorer, d'harmoniser les procédures, d'harmoniser les normes de traitement, les critères de protection, en tenant toujours compte des objectifs humanitaires.

Ce n'est pas seuls que nous réussirons à améliorer le niveau de protection internationale. Nous ne parviendrons à cela qu'en collaboration avec d'autres. Comme on le voit lorsqu'on regarde à l'étranger, l'intérêt national rime souvent mal avec la générosité. Mais il est peut-être possible d'encourager d'autres États parties à ce système international de protection à améliorer leurs normes d'aide par rapport à ce qu'ils font actuellement.

Lorsqu'il est qustion du partage des responsabilités, il faut également reconnaître la nécessité, l'importance, l'intérêt d'un certain degré de surveillance internationale—par exemple, par l'intermédiaire du HCNUR ou par le biais d'une surveillance régionale ou de mécanismes d'arbitrage. Nous devons accepter qu'il faudra peut-être pour cela participer aux coûts matériels et humains liés aux mouvements de réfugiés, comme nous le faisons actuellement, et contribuer à résoudre les problèmes de réfugiés, comme nous le faisons à présent par des activités de médiation, de maintien de la paix et d'autres actions internationalement reconnues, quoique ceci ne veuille pas dire que nous ne pourrait pas elle aussi en faire plus.

Cela dit, contrairement à ce qui a été dit ailleurs et à d'autres moments, il n'y a aucun accord international actuellement—ou, que je sache, en projet—qui suppose une obligation financière quelconque de la part des États participants pour compenser ou payer d'autres États. Cela n'empêche pas que le Canada pourrait un jour choisir d'effectuer des contributions financières ou autres dans un esprit de solidarité internationale et pour améliorer la protection internationale.

Many ask at times, what is in it? What interest do other states have, for example, in subscribing to a responsibility sharing agreement with Canada? Why would the U.S., for example, with a backlog of 200,000, want to accept back from Canada those claimants who had transited through its territory? I think very often there are issues involved that are not purely accounting issues. In my experience of the international aspects to refugee protection and solutions, there is a sense of international co-operation. It is not always as strong as one would like, but the process is not a purely accounting process. I think one needs to recognize and to encourage growing recognition of the international dimensions and the necessity for states to co-operate in resolving these claims.

Perhaps, to go back to the example of the United States, when we are talking about responsibility sharing, maybe we in Canada should be thinking not so much or not just of their keeping so-called transit cases, but perhaps of our helping them with their 200,000 backlog. Maybe we should offer to take 10,000 or so of their asylum seekers, determine their claims and take whatever follow-up action is necessary.

• 1155

When we look to the future, and this goes beyond the intended purpose of Bill C-86, it seems to me to be clear that a working system of international co-operation will have to go beyond the definitional constraints of the 1951 Convention and 1967 Protocol, the definitions which are the basis of our own statutory process. We would have to become much more active in multilateral involvement on issues such as causes and protection, solutions and preventions.

Having said that, I think it is good to note that our procedure for the determination of status has served as a model for many others. Of course it's not perfect—it involves human beings. But our pioneering investment in providing credible and trustworthy information, for example, has led the world to beat a path to our door—Austria and Australia, the United States and the United Kingdom, Switzerland and Sweden, a dozen other countries. Officials and nongovernmental organizations have learned that information makes for good decisions at both the individual case and the policy-making level. I think this is but one way, provided we ensure the continuing credibility and integrity of our system, in which we can make a very influential contribution to the development of protection and prevention mechanisms at the international level in the years to come. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Professor.

Mr. Allmand: At the beginning of your remarks, Professor Goodwin Gill, you said that you didn't want to touch on subjects that others had already touched on.

Prof. Goodwin Gill: Not too much.

[Traduction]

Beaucoup demandent parfois: quel intérêt peut-il y avoir à faire cela? Quel intérêt ont les autres Etats, par exemple, à souscrire à un accord de partage des responsabilités avec le Canada? Pourquoi les États-Unis, par exemple, qui ont 200 000 dossiers en attente, accepteraient-ils que le Canada leur renvoie les demandeurs d'asile ayant transité par leur territoire? Très souvent, ce n'est pas uniquement une question de comptabilité. D'après l'expérience que j'ai des aspects internationaux de la protection des réfugiés et des solutions aux problèmes des réfugiés, il existe un sens de coopération internationale. Il n'est pas toujours aussi fort qu'on pourrait le souhaiter, mais ce n'est pas uniquement une question de comptabilité. Je crois qu'il faut reconnaître les dimensions internationales du problème et encourager une prise de conscience croissante en acceptant que les Etats doivent coopérer pour répondre à ces demandes.

Pour en revenir à l'exemple des États-Unis, en ce qui concerne le partage des responsabilités, le Canada ne devrait peut-être pas se limiter à vouloir leur faire garder les personnes dites en transit, mais devrait peut-être aussi envisager de les aider à résorber leur retard de 200 000 dossiers. Nous pourrions proposer de prendre environ 10 000 de leurs demandeurs d'asile, statués sur leurs demandes et prendre les mesures nécessaires.

Si l'on pense à l'avenir, et cela dépasse l'objectif du projet de loi C-86, il est clair que le système de coopération internationale devra aller au-delà des limites des définitions de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, définitions qui sont à la base de notre propre processus statutaire. Nous devrions devenir beaucoup plus actifs au plan multilatéral dans les différents domaines comme les causes du problème, la protection, les solutions et la prévention.

Cela dit, je suis heureux de voir que la procédure que nous avons adoptée pour déterminer le statut de réfugié a servi de modèle à beaucoup d'autres. Bien sûr, elle n'est pas parfaite-elle a été mise au point par des êtres humains. Mais les efforts que nous avons déployés en ce qui concerne les renseignements crédibles et dignes de foi, par exemple, ont amené le monde à venir frapper à notre portel'Autriche et l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni, la Suisse et la Suède, une douzaine d'autres pays. Des organisations officielles et non gouvernementales ont appris que la qualité des décisions était fonction de celle de l'information, aussi bien pour les cas individuels que pour l'élaboration des politiques. C'est une façon, à condition que nous continuions à garantir la crédibilité et l'intégrité de notre système, d'apporter une contribution très utile à la mise sur pied de mécanismes de protection et de prévention au niveau international dans les années à venir. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, professeur.

M. Allmand: Au début de vos remarques, professeur Goodwin Gill, vous avez dit que vous ne vouliez pas parler des questions déjà abordées par d'autres.

M. Goodwin Gill: Pas trop.

Mr. Allmand: What I'd like to be sure of is whether there's a broadly based consensus on certain defects in the bill, whether certain improvements could be made. Sometimes it's helpful to hear from a broad range.

One of the things most people support, it seems, is the elimination of the first-level hearings. But in place of it they have given certain authority to the senior immigration officer to make decisions on admissibility. In doing so, they have not provided for any representation on behalf of the applicant, nor have they provided for representations to be made. The answer that the minister and the officials made was that representations were not necessary. These matters are all clear-cut. They're black and white.

I wanted to ask you about that, because you are a lawyer who has had a lot of experience in these things. Let's look at the first criterion the senior immigration officer has to decide upon, and I refer to proposed section 46.01 on page 41. It states:

has been recognized as a Convention refugee by a country, other than Canada, that is a country to which the person can be returned

Is that such a simple black and white question that can be determined by a senior immigration officer in all cases, without any representation by the applicant? It's my understanding that in many countries the recognition of refugee status is very blurred. It's not like Canada, where we go through a process.

What is your response to that sort of issue? Should there be the right to representations if it's not a clear-cut, black and white issue?

Prof. Goodwin Gill: My own recommendation, which I think was included in my written brief, was that these issues should preferably be determined by the board, an officer of the board or a member of the board. It seemed to me that this would fit more in line with the sort of general principle that a tribunal should determine its own jurisdiction.

I am concerned, though, on that particular issue. I think you're right to pinpoint it. It's a question that is not a black and white question. It's not one that is readily determinable in an administrative capacity because, as you say, the fact of having been recognized as a refugee is often uncertain. The surest proof that you have been recognized as a refugee in another country is that you are in possession of the so-called Convention travel document, which states undertake to issue to those refugees whom they recognize under article 28 of the 1951 Convention. But even if you possess such a Convention travel document, it may not necessarily guarantee that you can be returned to the country that has recognized you.

In principle, states ought to follow recognition with acceptance of responsibility for return, but they don't always live up to that issue of principle. I've known of cases—this is going back now some 15 or 20 years—where France tended to

[Translation]

M. Allmand: J'aimerais être sûr qu'il existe un large consensus sur certains défauts du projet de loi et savoir si des améliorations sont possibles. Parfois, il est bon d'entendre de nombreux avis.

Il semble que la plupart des gens sont favorables à l'élimination des audiences au premier palier. Mais, à leur place, on a donné le pouvoir à l'agent principal de prendre certaines décisions sur l'admissibilité. En agissant ainsi, on n'a prévu aucune représentation pour le demandeur. Le ministre et les fonctionnaires ont répondu que ce n'était pas nécessaire. Ces questions sont toujours très claires. C'est noir et blanc.

Je voulais vous parler de cela parce que vous êtes avocat et vous avez eu une grande expérience de ce genre de choses. Prenons le premier critère sur lequel l'agent d'immigration principal doit prendre une décision, et je vous renvoie à l'article proposé 46.01, page 41. On y lit:

il s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention par un autre pays, c'est-à-dire un pays dans lequel la personne peut être renvoyée

Est-ce une question assez simple, assez claire, pour pouvoir être tranchée par un agent principal dans tous les cas, sans aucune représentation de la part du demandeur? Je sais que dans de nombreux pays, la notion de statut de réfugié est très floue. Ce n'est pas comme au Canada, où nous avons tout un processus.

Que répondez-vous à ce genre de question? Le demandeur devrait-il pouvoir se faire entendre si la question n'est pas absolument claire et facile à trancher?

M. Goodwin Gill: J'ai recommandé, et je crois que ceci se trouvait dans mon mémoire, que ces questions soient soumises à la commission de préférence, à un agent de la commission ou à un membre de celle-ci. Il me semblait que ceci correspondrait mieux au principe général selon lequel un tribunal détermine sa propre compétence.

Cette question particulière me préoccupe cependant. Vous avez raison de la souligner. Ce n'est pas une question noir et blanc. Ce n'est pas une question facile à trancher au niveau administratif parce que, comme vous le dites, le fait d'avoir été reconnu réfugié est souvent flou. La preuve la plus déterminante démontrant que l'on a été reconnu comme réfugié dans un autre pays est d'être en possession du document de voyage de la Convention, comme on l'appelle, que les États s'engagent à délivrer aux réfugiés qu'ils reconnaissent en vertu de l'article 28 de la Convention de 1951. Mais même si l'on possède ce document de voyage de la Convention, ce n'est pas une garantie absolue que l'on peut être renvoyé dans le pays où l'on a été reconnu.

En principe, les États devraient faire suivre la reconnaissance de l'acceptation de la responsabilité en cas de renvoi, mais ils ne respectent pas toujours ce principe. J'ai connu des cas, cela remonte maintenant à 15 ou 20 ans, où la

issue Convention travel documents to refugees it hoped would go somewhere else, to limit their right to return to a matter of three months or so in the expectation and hope that they would not come back before that time was up. Then France could turn around and say, sorry, you're too late.

So I think it is an issue that's very complex and very complicated, and I think the cases in which it will be clear are relatively few and far between.

• 1200

Mr. Allmand: I'll go on to another issue, one that was raised by the Canadian Bar Association and I believe only by them so far, and that is that in this bill, as you know, they replaced the leave by appeal to the appeal division of the Federal Court by a leave to appeal to the trial division of the Federal Court. But then they insert a provision that in order to appeal to the appeal division of the Federal Court, the judge in the trial division himself must give consent; his own judgment should be appealed to the appeal division.

This seems to be—and I invite your comments—an extraordinary provision in appeal processes anywhere that a judge himself...instead of the trial division of the Appeal Court saying, yes, we accept this appeal, they must have permission first of the trial judge who has heard the case in appeal from the board as to whether or not his own judgment should be appealed. This was, of course, condemned by the bar and I just want to know what you think of that provision and whether we should keep it or not.

**Prof. Goodwin Gill:** I don't have a firm opinion. I would only say that it is not unique. For example, in the United Kingdom there is provision in certain circumstances for a judge who decides a case to be asked to certify that there is involved a point of law of public importance. If he or she does certify such a point, then the Court of Appeal will take that issue on and consider that point of law of public importance. It's not entirely unusual. What is perhaps unusual is to make that the exclusive path to further examination by a higher court.

That's really all I have to say on it. I haven't gone into the issue at length.

Mr. Allmand: Another point is with respect to the new admissibility provisions. In particular, I want to refer you to page 19. There are two—the one that is supposed to deal with organized crime, although it doesn't say that, is proposed paragraph 19.(1)(c.2) where it says:

persons who there are reasonable grounds to believe are or were members of an organization that there are reasonable grounds to believe is or was engaged in the commission of any offence [Traduction]

France délivrait des documents de voyage de la Convention à des réfugiés en espérant qu'ils iraient ailleurs, limitant leur droit de retour à quelque chose comme trois mois, dans l'espoir qu'ils ne reviendraient pas avant l'expiration de cette période. La France pouvait alors changer d'avis et dire, nous regrettons, mais il est trop tard.

C'est donc une question extrêmement complexe et je crois qu'il sera très rare qu'elle soit claire et facile à trancher.

M. Allmand: J'aimerais maintenant passer à un autre sujet, et c'est la question qu'a soulevée l'Association du Barreau canadien, qui a d'ailleurs été le seul intervenant à le faire. Et c'est que dans ce projet de loi, comme vous le savez, on remplace l'autorisation d'appel à la section d'appel de la Cour fédérale par une autorisation d'appel à la Section de première instance de la Cour fédérale. Mais on a ajouté une disposition selon laquelle le juge de la Section de première instance lui-même doit donner son consentement à l'autorisation d'en appeler à la section d'appel de la Cour fédérale; on portera appel de son propre jugement à la section d'appel.

Cela me semble être—et je veux savoir votre avis à ce sujet—une disposition extraordinaire en matière d'appel car depuis quand le juge lui-même... il appartiendrait normalement à la Cour d'appel de dire, oui, nous vous accordons la permission d'en appeler, mais ici il faut avoir la permission d'abord du juge de la Section de première instance qui a entendu la cause portée en appel de la commission et qui décide ensuite si on peut en appeler de son propre jugement. Bien entendu, cette disposition a été dénoncée par le Barreau et je veux seulement savoir ce que vous en pensez et que vous me disiez si nous devons la conserver ou non.

M. Goodwin Gill: Je n'ai pas d'opinion ferme à ce sujet. Je me contenterai de dire qu'il ne s'agit pas là d'une disposition unique. Par exemple, au Royaume-Uni, il existe des dispositions qui permettent dans certaines circonstances de demander au juge de première instance d'établir s'il y avait dans sa cause un point de droit d'intérêt public. Si le juge confirme l'existence de ce point de droit, la Cour d'appel se penche sur ce point de droit d'intérêt public. Ce n'est pas là une disposition extraordinaire. Ce qui est peut-être inhabituel ici, c'est d'en faire le seul recours préalable à toute intervention d'une cour supérieure.

C'est tout ce que j'ai à dire à ce sujet. Je n'ai pas examiné la question en profondeur.

M. Allmand: J'ai une autre question sur les nouvelles dispositions régissant l'admissibilité. En particulier, j'aimerais que vous vous reportiez à la page 19. Il y en a deux la première qui vise censément le crime organisé, mais ici ce n'est pas explicite, et c'est l'alinéa 19.(1)c.2) où il est dit:

Celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles sont ou ont été membres d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle se livre et s'est livrée à la perpétration d'une infraction.

etc., etc. It's been submitted to us that if this is to stand, then people who might have worked for Exxon could be judged inadmissible, people who worked for the Republican Party in the United States might be considered inadmissible, and if the RCMP was a non-Canadian organization, they might be considered inadmissible. Also it would apply to anti-trust convictions and all sorts of things. I want to ask whether you think that maybe this wording is a bit too broad and shouldn't be redone.

Then I refer to proposed paragraph 19.(1)(k), this new catch-all phrase on page 20 that says that also to be inadmissible are:

persons who constitute a danger to the security of Canada and are not members of a class described in paragraphs (e), (f) or (g)

which seems to cover everything under the sun.

So I ask your comment on those two proposed paragraphs with respect to inadmissibility and whether or not they may be overdoing it or whether they should be rewritten.

**Prof. Goodwin Gill:** My first reaction to the generality of those provisions was to say, oh, I'm glad to see that those who have been responsible for persecuting others may now be formally excluded from Canada. Those who have been guilty, for example, in a governmental capacity of promoting breaches or violations of human rights in their own country should be denied protection in Canada. That was my initial reaction. I didn't, I must say, until I really began to listen to the other commentators, appreciate the breadth of the terminology that's been employed.

I think there's a very important objective that needs to be pursued, and it is to ensure that Canada does not have to protect those who have been guilty of human rights violations.

Mr. Allmand: We agree on that.

**Prof. Goodwin Gill:** Yes, while ensuring that the category is not drawn so widely that all and sundry are excluded. So I would certainly support those concerns expressed by others who see it as drawn too broadly at the present time.

Mr. Allmand: Were you suggesting in the greater use of the proposed subsection 114.(2) provision that maybe we should bring back something like the old B-1 lists, where we had lists of countries where there was obvious civil conflict—El Salvador, Afghanistan, Sri Lanka, I think Bangladesh at one time—because we just wasted our time and our resources dealing with the individual cases and certain special... Is that what—

1205

**Prof. Goodwin Gill:** Something like that. What I am aware of, and again this is from a ministerial perspective, is the ease of opening that sort of program and the difficulty of closing it.

Mr. Allmand: But in the past, those lists worked rather well.

**Prof. Goodwin Gill:** I think they did. What I saw in the first year or two of the IRB was the de facto recognition of the desirability of moving in that direction.

#### [Translation]

etc., etc. On nous a dit que si l'on conservait cette disposition, les personnes qui ont alors travaillé pour Exxon pourraient être jugées inadmissibles, les personnes qui ont travaillé pour le Parti républicain aux États-Unis pourraient être jugées inadmissibles également, et si la GRC était une organisation non canadienne, elle serait aussi jugée inadmissible. Cela s'appliquerait aussi aux condamnations visant les coalitions et à ce genre de chose. À votre avis, le libellé est-il trop vague et faut-il récrire la disposition.

Veuillez ensuite vous reporter à l'alinéa 19.(1)k), à cette nouvelle disposition fourre-tout à la page 20 où l'on juge également inadmissible:

celles qui constituent un danger envers la sécurité du Canada, sans toutefois appartenir à l'une des catégories visées aux alinéas e), f) ou g)

disposition qui me semble viser tout le monde et son frère.

Je veux donc savoir ce que vous pensez de ces deux alinéas concernant l'inadmissibilité, dites-moi si l'on n'exagère pas un peu et s'il faut récrire ces dispositions.

M. Goodwin Gill: Ma première réaction au caractère vague de ces deux dispositions a été celle-ci: oh, je suis heureux de voir qu'on refusera désormais l'entrée au Canada aux responsables de persécutions infligées à d'autres. Par exemple, ceux qui se sont rendus coupables, dans leur fonction, d'encourager des violations des droits de la personne dans leur propre pays devraient se voir refuser la protection du Canada. Telle a été ma réaction initiale. Je dois avouer qu'avant d'entendre les autres intervenants, je n'avais pas vraiment mesuré la portée des termes qui sont employés.

À mon avis, nous avons un objectif très important à réaliser: il faut s'assurer que le Canada n'est pas à protéger ceux qui se sont rendus coupables de violations des droits de la personne.

M. Allmand: Nous sommes d'accord.

M. Goodwin Gill: Oui, tout en s'assurant que la catégorie ne soit pas un moyen d'inclure toute la planète. Je comprends donc certainement ceux qui s'inquiètent du caractère trop vague du libellé

M. Allmand: Lorsque vous proposez d'utiliser davantage les dispositions du paragraphe 114.(2), êtes-vous favorable au rétablissement des vielles listes B-1 où l'on nommait les pays qui étaient aux prises avec des conflits internes évidents—le Salvador, l'Afghanistan, Sri Lanka, et je crois même le Bangladesh à une certaine époque—parce que nous ne ferions que perdre notre temps et nos ressources à traiter les cas individuels et certains spéciaux... Est-ce bien ce que...

- M. Goodwin Gill: Oui, je pensais à quelque chose du genre. Ce que je sais, et encore là je le tiens de la perspective ministérielle, c'est l'aisance qu'il y a à instaurer ce genre de programme et la difficulté qu'il y a à l'annuler.
  - M. Allmand: Mais par le passé, ces listes nous ont bien servis.
- M. Goodwin Gill: Je pense que oui. Ce que j'ai vu la première année ou les deux premières années d'existence de la CISR, c'était qu'on reconnaissait la nécessité de rétablir cette mesure.

Essentially, we saw our caseload coming from countries in turmoil. That was evident not only from the recognition rate from the responses of decision-makers, but also from the documentation centre. The IRB on that basis decided to expedite particular classes or categories of cases. I think that was moving in the administrative direction.

What I think you need from a management perspective, however, is some process whereby, as a minister or whatever, you can justifiably say henceforth we will accept Sri Lankans, for example, and at some future date we will no longer accept it administratively, we will revert to a case-by-case determination. I think that's the difficulty of enabling or empowering the minister to take that sort of decision, one that is objectively justifiable, and then to end the program in a manner that is also objectively justifiable. It seems to me that the best approach would be to involve, in a public process, the IRB and its decision-making record, and the sources of information available to the Immigration and Refugee Board.

Having said that, I think Canada should have at any time the option of saying to a particular individual whom we suspect of having criminal inclinations or background, for example, that while he may fit within the group or category, we have doubts as to his entitlement, therefore we will initiate case-by-case on his behalf.

Mr. Heap: Professor Goodwin Gill, thank you for a presentation which, as you pointed out, takes account of some of the sensitive points raised in the discussions we've had with other groups over the last two months.

Of course I don't handle cases directly at the IRB, but I understand there have been several recent instances in which the destruction of documents is alleged to be a serious non-political offence, so as to justify the invocation of an exclusionary clause and prevent the claimant from having his case heard. Do you have any consideration of that point? If it's an offence, it seems to me that it had a political cause.

Prof. Goodwin Gill: An offence related to flight, yes.

Mr. Heap: Yes, related to flight, but I understand this practice has been introduced in the last two or three months, perhaps as a flyer or a trial balloon. Do you feel there can be justification in that?

**Prof. Goodwin Gill:** I wasn't aware of it and I certainly couldn't see it as a justification.

Mr. Heap: Second, in the case of agreements such as Dublin and Schengen, or perhaps going a little farther than that in one way or another...the reference to agreement in our proposed laws as opposed to the existing law... I would like you to comment on whether an agreement for return to the safe third country should be mandatory. It has been in the current law, but it is not in the proposed law.

[Traduction]

Essentiellement, le gros de notre charge de travail nous venait de pays aux prises avec des troubles internes. Ce fait a été confirmé non seulement par les réactions des décideurs, mais aussi par le centre de documentation. C'est pourquoi la CISR a décidé d'expédier des classes particulières ou des catégories de dossier. Telle était, à mon avis, l'orientation administrative.

À mon avis, ce qu'il faut d'un point de vue gestionnel, toutefois, c'est un mécanisme quelconque qui permette au ministre ou à son mandataire de justifier, qu'à compter de maintenant, on acceptera les Sri Lankans, par exemple, et qu'à une date ultérieure, l'on pourra mettre un terme à cette mesure administative et reprendre l'étude cas par cas de chaque dossier. À mon avis, la difficulté, c'est d'habiliter le ministre à prendre ce genre de décision, décision qui serait justifiable d'un point de vue objectif, puis de mettre un terme au programme d'une manière qui soit également justifiable d'un point de vue objectif. Il me semble que la meilleure façon de procéder, c'est de faire intervenir, d'une manière transparente, la CISR avec ses précédents décisionnels et les sources d'information dont dispose la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Cela dit, je crois que le Canada devrait avoir en tout temps le droit de dire à une personne à laquelle on prête des antécédents ou des penchants criminels, par exemple, que même si elle appartient au groupe ou à la catégorie, nous avons des doutes sur son statut, et c'est pourquoi nous étudierons son cas isolément.

M. Heap: Professeur Goodwin Gill, votre exposé m'a plu, car, comme vous l'avez dit, vous prenez en compte certaines questions délicates qui ont été soulevées dans les discussions que nous avons eues avec d'autres groupes au cours des deux derniers mois.

Bien sûr, je n'ai pas pour fonction d'étudier les cas qui sont soumis à la CISR, mais je crois savoir qu'il y a eu quelques cas récents où la destruction de documents aurait été considérée comme une infraction grave sans caractère politique, allant même jusqu'à motiver l'utilisation de la clause d'exclusion et à interdire au demandeur de faire entendre sa cause. Avez-vous une opinion à ce sujet? S'il s'agit d'une infraction, il me semble qu'elle a une cause politique.

M. Goodwin Gill: S'il s'agit d'une infraction liée à la fuite, oui.

M. Heap: Oui, reliée à la fuite, mais je crois savoir que cette pratique a été introduite dans les deux ou trois derniers mois, peut-être à titre pilote. A votre avis, est-ce justifiable?

M. Goodwin Gill: Je ne suis pas au courant de cela et je n'y vois certainement aucune justification.

M. Heap: Deuxièmement, dans le cas des accords comme ceux de Dublin et de Schengen, ou on pourra peut-être même remonter à un peu plus loin d'une certaine manière...je veux parler de la mention de tels accords dans la nouvelle loi par opposition à la loi actuelle... J'aimerais que vous me disiez si un accord visant le refoulement vers un tiers pays sans risque devrait être obligatoire. On en fait mention dans la loi actuelle, mais non dans la nouvelle loi.

**Prof. Goodwin Gill:** I think that would be desirable. As you've probably gathered, I'm in favour of agreements between states on these issues. Public agreements that make it clear to our refugee advocacy community what's going on are particularly important to the credibility of the process. Ideally, I would say—

Mr. Heap: I think everybody here would agree that an agreement is desirable and ideal, but the question is whether it should be an essential requirement, among other requirements perhaps, of the forceable return to the so-called safe country.

**Prof. Goodwin Gill:** I hesitate to go beyond that because I really haven't thought what the objections to its being mandatory might be. I haven't been able to balance in my own mind what other considerations might be purely practical rather than detrimental. For the moment, without having had the opportunity to think that one through, I would just say no, ideally I think it should be.

• 1210

Mr. Heap: If you're able to comment, I think that would be of interest to all members of the committee in the near future. There is the feeling on some part that without an agreement we cannot have any assurance that the country will give the kind of treatment we expect.

My next question concerns the possibility of internal review. You mentioned that a widened possibility of appeal might undermine the sense of responsibility of the panel of decision—makers, that they don't have to worry because there will probably be an appeal. Would that objection apply seriously to some system of internal review within the board?

Prof. Goodwin Gill: Conceivably it could.

Mr. Heap: It seems to me that it would be subject at least to peer pressure in a way it's not when it's a matter of off to the Federal Court and subject to the administrative responsibilities of the chair.

Prof. Goodwin Gill: I think it would depend very much on how the internal review was organized. When we were looking at this in the Law Reform Commission research program, we were conscious of the necessity somehow or other to ensure a separation between those who reviewed and those who took initial decisions, to avoid precisely that point—the issue of peer pressure or desirability to show a common front. I think that is mainly a functional problem, an organization problem. I think you could organize your system to avoid the likelihood of any such pressure, or to reduce it, should I say.

Mr. Heap: To bring this about with the bill as it is currently written would be impossible, or so I understand, but do you think it would be possible to make an amendment that could effect that?

**Prof. Goodwin Gill:** What concerns me again is that if you, as it were, institutionalize it through legislation, then of necessity you build in a new hearings process.

[Translation]

M. Goodwin Gill: Je pense que ce serait une bonne chose. Vous l'avez sans doute compris, je suis favorable aux accords entre Etats pour ce genre de questions. Les accords publics qui énoncent clairement les choses pour les défenseurs des réfugiés sont particulièrement importants pour la crédibilité du processus. Idéalement, je dirais. . .

M. Heap: Je crois que toutes les personnes ici présentes sont d'avis qu'un accord est désirable et idéal, mais la question est de savoir s'il faut y inclure une exigence essentielle, parmi bien d'autres, au sujet du refoulement vers un tiers pays qui est soi-disant sans risque.

M. Goodwin Gill: J'hésite à me prononcer ici parce que je n'ai pas vraiment réfléchi aux objections qu'on pourrait invoquer contre le caractère obligatoire d'une telle mesure. Je n'ai pas pu réfléchir aux autres considérations qui seraient purement pratiques ou néfastes. Pour le moment, sans avoir eu la possibilité de réfléchir à cette question, je me contenterais de dire non, idéalement, le refoulement doit être obligatoire.

M. Heap: J'aimerais entendre votre avis sur la prochaine question car je crois qu'elle pourrait intéresser tous les membres du comité dans un avenir prochain. Certains croient que sans un accord, nous n'aurons pas l'assurance que le pays traitera la personne de la manière convenue.

Ma prochaine question concerne la possibilité de l'examen interne. Vous avez dit que si l'on élargit les possibilités d'appel, l'on risquerait de miner la responsabilité des décideurs, qui pourraient dormir sur leurs deux oreilles sachant qu'on interjettera probablement appel. Cette objection s'appliqueraitelle sérieusement à un mécanisme quelconque d'examen interne au sein de la commission?

M. Goodwin Gill: C'est concevable.

M. Heap: Il me semble qu'un tel mécanisme serait à tout le moins vulnérable aux pressions de l'entourage, alors que ce ne serait pas le cas s'il ne s'agissait que d'en appeler à la Cour fédérale et si la question ne relevait que des responsabilités administratives du président.

M. Goodwin Gill: Je crois que tout dépendrait de la structure de cet examen interne. Lorsque nous avons examiné cette question dans le cadre du programme de recherche de la Commission de réforme du droit, nous étions conscients de la nécessité d'assurer d'une manière quelconque le cloisonnement entre ceux qui prennent les décisions initiales et ceux qui les examinent, justement pour éviter ce genre de chose: la pression de l'entourage ou la tentation de présenter un front commun. Je pense que c'est surtout un problème fonctionnel, un problème d'organisation. Je crois qu'on peut structurer le système de telle manière à éviter de telles pressions, ou à les atténuer, devrais-je dire.

M. Heap: Ce genre de chose serait impossible avec le libellé actuel du projet de loi, ou c'est ce que je crois comprendre, mais croyez-vous possible de proposer un amendement qui aurait cet effet?

M. Goodwin Gill: Encore là, ce qui m'inquiète, c'est que si vous érigez ce processus en loi, vous créez alors nécessairement un nouveau palier d'audience.

Mr. Heap: But right now the issue is not institutionalizing it through legislation; the issue is that legislation prohibits it. It makes it impossible, so I've been told by the minister's office, for the board to do any kind of review. Would it be possible to have amendments that would at least open the way under the guidance of the chair of the board?

**Prof. Goodwin Gill:** Such as you have for the immigration appeal division, which has the capacity in certain circumstances to reopen its own decisions while the CRDD does not? Yes, therefore there is a model that I think could copied. I don't have it in front of me.

Mr. Heap: If you have any further thoughts on that, I'm sure the committee would be very interested in them.

Finally, on proposed subsection 114.(2), you suggest that this hints of some possibility of what I think you called alternative time-limited systems of temporary refugee protection. Could you enlarge on that, please?

**Prof. Goodwin Gill:** I was thinking that if the minister were empowered to say we will dispense with case-by-case determination with respect to this group or category of claimants—we would allow them to stay in Canada—in those special circumstances where a group or category approach was used, their residence in Canada might be temporary.

Now I tend to think that the temporary is itself something that's temporary, and if a certain time has elapsed it must be converted to something more permanent, but I think very often what we do see is that the need—although very often examples call me a liar—the need for protection is often short-term. Individuals come because they desperately need protection until things settle down or until they can return to their country of origin. There may not be a need in certain circumstances for opening the path to permanent residence.

Mr. Heap: As a supplementary, I'm aware, for example, of Chileans who were accepted as refugees, and some even became citizens of Canada, but within the past couple of years they have thought there was sufficient reason to return and did return. It was a little embarrassing when some of them asked the government to pay their fare back. The government understandably couldn't afford that. I'm sure they found their way back anyway.

Can you tell us whether there has been any significant pattern of people who sought refugee status...? The only kind available was permanent, at least in Canada and many other countries. Sometimes citizenship was possible and sometimes not. They eventually chose, individually, to return home, and not because the program had ended.

[Traduction]

M. Heap: Mais il ne s'agit pas ici d'ériger ce processus en loi; le problème, c'est que la loi l'interdit. La loi fait qu'il est impossible, c'est du moins ce que m'a dit le cabinet du ministre, pour la commission de procéder à un examen interne quelconque. Serait-il possible de proposer un amendement qui, à tout le moins, paverait la voie à l'établissement d'un tel mécanisme sous la supervision du président de la commission?

M. Goodwin Gill: Vous pensez à la Section d'appel de l'immigration, qui a la capacité dans certaines circonstances de réexaminer ses propres décisions alors que la Section du statut de réfugié n'a pas cette possibilité? Oui, il existe donc un modèle qui pourrait être repris. Je ne l'ai pas devant moi.

M. Heap: Si vous avez d'autres réflexions à ce sujet, j'ai la conviction que le comité serait très heureux de les entendre.

Enfin, au sujet du nouveau paragraphe 114.(2), vous dites que cela offre une possibilité quelconque d'établir ce que vous avez appelé, je crois, des systèmes de remplacement à durée limitée pour la protection temporaire des réfugiés. Auriez-vous l'obligeance de nous donner plus de détails.

M. Goodwin Gill: Je pense que si le ministre avait l'autorité de suspendre l'étude cas par cas d'un groupe ou d'une catégorie de demandeurs—à qui on permettrait de rester au Canada—dans ces circonstances particulières où l'on appliquerait cette exemption à tout un groupe ou une catégorie de personnes, le séjour au Canada de ces personnes pourrait être temporaire.

Maintenant, j'ai tendance à penser que le temporaire est en lui-même quelque chose de temporaire, et que si un certain temps s'est écoulé, il faut une mesure plus permanente, mais je crois que très souvent, on constate que le besoin—même si de très nombreux exemples me démentent—le besoin de protection est souvent à court terme. Les personnes viennent chez nous parce qu'ils ont désespérément besoin de protection jusqu'à ce que les choses se calment ou jusqu'à ce qu'elles puissent retourner dans leurs pays d'origine. Dans certaines circonstances, il n'est peut-être pas nécessaire de paver la voie à l'établissement permanent.

M. Heap: Question supplémentaire. Je suis au courant, par exemple, du cas de Chiliens qui ont été acceptés comme réfugiés, et certains sont même devenus citoyens du Canada, mais qui ont jugé ces quelques dernières années qu'ils avaient de bonnes raisons de rentrer et qui sont rentrés chez eux. Certains d'entre eux ont demandé au gouvernement de leur payer le voyage de retour, et c'était un peu gênant. De toute évidence, le gouvernement ne pouvait se permettre une telle dépense. Mais je suis sûr qu'ils ont trouvé le moyen de rentrer chez eux.

Pouvez-vous nous dire s'il existe des tendances identifiables chez les personnes qui demandent le statut de réfugié...? Le seul statut qu'elles pouvaient obtenir était un statut permanent, du moins au Canada et dans bon nombre d'autres pays. Elles pouvaient parfois obtenir la citoyenneté, mais pas toujours. Elles ont finalement choisi de retourner dans leur pays, mais ce n'était parce que le programme avait pris fin.

• 1215

**Prof. Goodwin Gill:** I have learned from my experiences that it is very difficult to generalize. The Chileans are not unique, but they are a very special case. They were some of the first refugees I met when I joined the UNHCR in 1976. I was in the United Kingdom at the time and was struck by how many of them didn't want to learn English or participate in any training program because they were going home. That was very strong in them and perhaps among the strongest feeling I have ever come across of that nature among any particular refugee group. I have met it elsewhere, but Chileans, almost as a national group, were keen to return.

Mr. Heap: We still have a lot in Canada.

**Prof. Goodwin Gill:** I have met so many refugees whose desire is to go home soon. That very often becomes a very distant prospect. I am not so much thinking of imposing a necessary limitation upon their staying in Canada, because I think one should only grant protection temporarily. If the situation does not change in their particular country, then one should allow them to acquire either resident status or citizenship in due course.

At the same time, I think if one is allowing people to remain temporarily, one has to be very sensitive to issues of family reunification, employment, social security and the like.

Mr. Friesen: I certainly enjoyed your presentation, Professor Goodwin Gill. I am not a lawyer, but I am learning that with every piece of legislation drafted, there is the omnipresence of the Charter. As I move around the community, I hear people talking about this bill and making some weird allegations. They are saying you can't have legal counsel and all those kinds of things spread around by advocacy groups. Do you think the bill is Charter-proof, in the language of your trade?

**Prof. Goodwin Gill:** As a lawyer or as a non-lawyer?

Mr. Friesen: If you think there are sections that aren't Charter-proof, which ones would you identify?

**Prof. Goodwin Gill:** That is a difficult question for me to answer, given the economists on the one hand... I know there are some lawyers who would like to be with us from the moment of conception up to the gates of Heaven, but perhaps one should resist that.

I haven't thought very much about the bill from a Charter perspective. I was coming at it from a more international refugee rights or human rights perspective.

Mr. Friesen: I am not posing this as a "let's see how far we can go without getting in trouble" kind of attitude. Rather, how much can we do and still not be troubled by indiscriminate Charter challenges?

**Prof. Goodwin Gill:** My overall impression is that it's generally well drawn.

[Translation]

M. Goodwin Gill: Mon expérience m'a appris qu'il est très difficile de généraliser. Le cas des Chiliens n'est pas unique, mais il s'agit d'un cas très spécial. Ils étaient parmi les premiers réfugiés que j'ai rencontrés lorsque je me suis joint au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en 1976. Je me trouvais au Royaume-Uni à l'époque et j'ai été frappé par le fait que bon nombre d'entre eux ne voulaient pas apprendre l'anglais ni participer à quelques programmes de formation que ce soit parce qu'ils allaient retourner chez-eux. Ils tenaient beaucoup à retourner chez-eux et jamais je n'ai rencontré un groupe de réfugiés qui tenaient autant à retourner dans leur pays. J'en ai rencontrés ailleurs, mais les Chiliens, presque comme groupe national, tenaient absolument à retourner.

15-9-1992

M. Heap: Nous en avons toujours beaucoup au Canada.

M. Goodwin Gill: J'ai rencontré tellement de réfugiés qui souhaitent retourner chez-eux bientôt. Très souvent, il s'agit d'une possibilité très lointaine. Je ne pense pas qu'il faudrait nécessairement imposer une limite à la durée de leur séjour au Canada, car je pense qu'on devrait n'accorder qu'une protection temporaire. Si la situation ne change pas dans leur pays, alors on devrait leur permettre d'obtenir le statut de résident ou la citoyenneté le moment venu.

En même temps, si on leur permet de rester temporairement, il faut être très sensible aux problèmes de la réunion des familles, d'emplois, de sécurité sociale, etc.

M. Friesen: J'ai beaucoup aimé votre exposé, professeur Goodwin Gill. Je ne suis pas un avocat, mais je suis en train d'apprendre que chaque fois que l'on rédige un projet de loi, la Charte est toujours présente. Les gens font de bien curieuses allégations au sujet de ce projet de loi. Ils disent qu'on ne peut pas avoir de conseiller juridique et tout ce genre de choses dont parlent les groupes de revendication. À votre avis, le projet de loi est-il conforme à la Charte comme on dit dans le jargon de votre profession?

M. Goodwin Gill: En tant qu'avocat ou en tant que non avocat?

M. Friesen: Si vous pensez que certains articles ne sont pas conformes à la Charte, pourriez-vous nous dire lesquels?

M. Goodwin Gill: Il est difficile pour moi de répondre à cette question, étant donné les économistes d'une part. . . Je sais que certains avocats aimeraient être avec nous du début à la fin, mais peut-être devrait-on s'y opposer.

Je n'ai pas vraiment examiné le projet de loi par rapport à la Charte. Je l'ai plutôt examiné du point de vue des droits internationaux des réfugiés ou des droits de la personne.

M. Friesen: Je ne pose pas la question en adoptant l'attitude du «voyons jusqu'où nous pouvons aller sans avoir de problème». Je me demande plutôt ce que nous pouvons faire sans risquer une contestation en vertu de la Charte?

M. Goodwin Gill: De façon générale, j'ai l'impression que le projet de loi est bien rédigé.

I think the two areas in which one might be concerned are with respect to the powers, in certain contexts, of the senior immigration officer and with respect to the so-called standard of proof on destruction of documents and the like. Those are the sorts of issues which, Charter-wise, have attracted the Supreme Court's attention in the past and I think could probably well receive their attention in the future.

Mr. Friesen: You were discussing with Warren, I believe, the matter of undesirables and what might be a too-loosely-worded section on that. I'm with you on this. There are people you don't want to let in and at the same time you don't want to have it so loosely worded you can allow officers to operate with caprice. Yet there is the need to deal with that whole area.

How would you phrase that? I think you were attracted to the notion at the outset. How would you phrase it to have the kind of protection Canada deserves? All of us in this business, advocacy groups in particular, must keep in mind that section 3 of the bill says it's a privilege to come to Canada and nobody has a right to be admitted. We tend to forget that in our zeal to work on their behalf. So how would you word that?

#### • 1220

Prof. Goodwin Gill: I'd be driven back to begin with to the 1951 Convention, and I'd frankly probably not find a great deal of help there. It excludes from the protection of the Convention relating to the status of refugees those who've committed a serious non-political crime, those who've committed a war crime or crime against humanity, and then those who've committed acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. That's broad too. It was so broad that for many years it was never applied by states, I think for fear of opening this Pandora's box. It's been used recently, for example, in French jurisprudence to exclude the Tontons Macoutes. It's been used to exclude Duvalier, for example, from refugee status in France. He was seen as someone who had, by virtue of his position of authority, endorsed the actions of those in his government who violated human rights.

If you move a bit further down the Convention to article 33, the *non-refoulement* provision, you'll see it doesn't apply to someone who's been convicted of a particularly serious crime by a court of final judgment, or who is considered to be a danger to the security of the country—again, general words I think we must all be concerned about.

Perhaps the necessity is to ensure that exclusions are tied as neatly as we can to specific concerns like, for want of a better word, the security of Canada, provided we can give some sense and form to that or can define certain acts that, by virtue of their criminal aspect and by virtue also, perhaps, of sufficient level of proof or conviction, should be considered sufficient to exclude you from benefit.

#### [Traduction]

Je pense que les deux questions dont on pourrait s'inquiéter concernent les pouvoirs de l'agent principal, dans certaines situations, et ce que l'on appelle la norme de preuve sur la destruction de documents, etc. Voilà le genre de questions qui, du point de vue de la Charte, ont attiré l'attention de la Cour suprême par le passé et qui pourraient sans doute à mon avis attirer son attention à l'avenir.

M. Friesen: Vous avez parlé avec Warren de la question des indésirables et vous disiez que le libellé de l'article à ce sujet n'était pas assez précis. Je suis d'accord avec vous. Il y a des gens qu'on ne veut pas laisser entrer, mais en même temps on ne veut pas que le libellé manque de rigueur au point où les agents pourraient fonctionner selon leurs caprices. Toutefois, il est nécessaire d'aborder toute cette question.

Quel libellé proposeriez-vous? Je pense que l'idée vous plaisait au départ. Quel libellé proposeriez-vous pour avoir le genre de protection que mérite le Canada? Nous tous qui nous intéressons aux questions d'immigration, plus particulièrement les groupes de revendication, nous ne devons pas oublier que l'article 3 du projet de loi dit que c'est un privilège et non un droit que de pouvoir venir au Canada. Nous avons tendance à l'oublier dans notre zèle pour travailler pour eux. Quel libellé proposeriez-vous donc?

M. Goodwin Gill: Je serais porté à revenir à la Convention de 1951, et franchement je ne trouverais probablement pas cela très utile. Sont exclus de la protection de la Convention relative au statut de réfugié ceux qui ont commis un crime non politique grave, ceux qui ont commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité et ceux qui ont commis un acte contraire aux objectifs et aux principes des Nations Unies. Cela est très général également. C'est tellement général que pendant de nombreuses années, cette définition n'a jamais été appliquée par les États qui, je crois, craignaient d'ouvrir une boîte de Pandore. On l'a utilisée récemment, par exemple, dans la jurisprudence française pour exclure les Tontons Macoutes. Par exemple, on l'a utilisée pour empêcher Duvalier d'obtenir le statut de réfugié en France. Parce qu'il était au pouvoir, on a considéré qu'il approuvait les actes des membres de son gouvernement qui avaient violé les droits de la personne.

Si vous allez un peu plus loin à l'article 33 de la Convention, à la disposition concernant le non-refoulement, vous verrez que cette disposition ne s'applique pas à une personne qui a été trouvée coupable d'un crime particulièrement grave par un tribunal de dernier jugement, ou qui est considérée comme représentant un danger pour la sécurité du pays—encore une fois, un libellé général qui devrait tous nous préoccuper.

Il est peut-être nécessaire de s'assurer que les exclusions sont liées le plus clairement possible à des préoccupations bien précises comme par exemple la sécurité du Canada, pourvu que nous puissions y donner un certain sens ou une certaine forme ou définir certains actes qui devraient être considérés comme suffisants pour exclure une personne, en raison de leur aspect criminel ou encore s'il y a preuve suffisante ou que la personne a été trouvée coupable d'un acte criminel.

I think the existence of mere reasonable grounds to believe this and mere reasonable grounds to believe that perhaps is not enough in those circumstances; we should be looking for more proof.

Mr. Friesen: Let me give you a colourful example. Suppose the FBI or MI or whatever it is in England has clear information on somebody who's been a pimp. He's never been convicted, but they know he's a very active person in the pimping industry. Are we justified in keeping him out?

**Prof. Goodwin Gill:** It seems to me not just like that. If he is a refugee claimant, then I think—

Mr. Friesen: No, I'm speaking of the immigration section.

Prof. Goodwin Gill: In principle, yes. Now what guarantees would you nonetheless want to accord that individual? I think that becomes a procedural question. It also becomes a question of where they find themselves—is it in Canada or overseas? At the moment we recognize a distinction in procedural entitlement between those physically present and those in our visa offices overseas. I think if someone is in Canada and liable to be removed, then the argument for strong procedural guarantees and therefore for proof, in effect, that he is the criminal he's alleged to be ought to be required.

Mr. Friesen: So you would begin from the reverse and say if he is removable, then he also should not be admitted. Is that what you're saying? If he's inside Canada and we have the right—

Prof. Goodwin Gill: If he's inside Canada I think it is incumbent upon us to provide that individual with certain procedural guarantees we can avoid in dealing with someone who's overseas. It's not necessarily a happy dichotomy, but it's one that exists.

I think if we are to exclude someone who is a criminal, convicted or not, we still have to accord the same sort of procedural guarantee to enable that individual to know the case against them and to be able to rebut it. We may know the information and believe it to be true, but that individual might be able to show that it's not.

Mr. Friesen: I'll tell you what concern has developed in my mind since these hearings have started, and I'm talking now about immigration lawyers who see their single obligation being to work on behalf of their client. It's a broad brush, and I don't want to be unfair, but they don't seem to include the consideration that maybe this client isn't good for the country. At what point does the professionalism of the lawyer take over? He could easily act on behalf of somebody from the Cosa Nostra.

**Prof. Goodwin Gill:** There is a body of ethics that governs legal professional practice, and if information comes to the lawyer's attention to the effect that their client is, in the case you mentioned, a pimp, then certain obligations—and I wouldn't talk for the profession in this regard—then certain obligations are then incumbent upon that lawyer with respect to how he or she continues with the case.

[Translation]

Je pense que l'existence de simples motifs raisonnables pour croire ceci ou cela ne suffit pas dans de telles circonstances; nous devrions chercher à obtenir davantage de preuves.

- M. Friesen: Permettez-moi de vous donner un exemple coloré. Supposons que le FBI ou le MI en Angleterre sait de source sûre qu'une personne a été souteneur. Elle n'a jamais été trouvée coupable, mais on sait qu'elle a été très active comme souteneur. Serions-nous justifiés de l'exclure?
- M. Goodwin Gill: Il me semble que ce n'est pas tout simplement comme cela que ça se passe. Si elle revendique le statut de réfugié, alors je pense...
  - M. Friesen: Non, je veux parler de la section d'immigration.
- M. Goodwin Gill: En principe, oui. Quelles garanties voudriez-vous accorder par ailleurs à cet individu? Je pense que cela devient une question de procédure. Cela dépend également de l'endroit où il se trouve—est-il au Canada, ou à l'étranger? À l'heure actuelle, pour ce qui est du droit à la procédure, nous faisons une distinction entre ceux qui se trouvent au Canada et ceux qui sont dans nos bureaux de visa à l'étranger. Si une personne se trouve au Canada et qu'il est possible qu'elle soit renvoyée, alors il est nécessaire d'avoir de bonnes garanties procédurales et par conséquent des preuves qu'elle est effectivement un criminel comme on le prétend.
- M. Friesen: Vous partez donc du principe inverse en disant que si elle peut être renvoyée, alors elle ne devrait pas être admise. Est-ce bien ce que vous dites? Si elle se trouve au Canada et que nous avons le droit...
- M. Goodwin Gill: Si elle est au Canada, alors je pense qu'il nous incombe d'accorder à cette personne certaines garanties procédurales que nous pouvons éviter lorsque la personne se trouve à l'étranger. Il ne s'agit pas nécessairement d'une heureuse dichotomie, mais c'est néanmoins le cas.

Je pense que si nous devons exclure un criminel, trouvé coupable ou non, nous devons lui accorder le même genre de garanties procédurales afin qu'il puisse connaître les arguments contre lui et lui donner la chance de les réfuter. Il se peut que nous ayons des renseignements que nous croyons être vrais, mais la personne est peut-être en mesure de démontrer que ces renseignements sont faux.

M. Friesen: Je vais vous parler d'une question qui me préoccupe depuis le début de ces audiences. Je veux parler des avocats d'immigration qui estiment que leur seule obligation consiste à travailler pour leur client. Je les mets peut-être tous dans le même bateau, et je ne veux pas être injuste, mais je ne crois pas qu'ils tiennent compte du fait que leur client n'est peut-être pas un bon élément pour le pays. À quel moment le professionnalisme de l'avocat l'emporte-t-il? Il pourrait facilement agir au nom d'une personne de la Cosa Nostra.

M. Goodwin Gill: Il y a un code déontologique qui régit les juristes, et si l'avocat apprend que son client est un souteneur, comme dans l'exemple que vous nous avez donné, alors il a certaines obligations—et je ne veux pas parler pour la profession à cet égard—il a alors certaines obligations quant à la façon dont il devra poursuivre le dossier.

• 1225

**Mr. Friesen:** You mentioned the Chileans and their desire to go home. In your experience since that time, have you seen other refugee groups with that same strong desire?

**Prof. Goodwin Gill:** Other groups from Latin America, in particular Uruguayans, Bolivians, and Argentinians, certainly those who came out of the—

**Mr. Friesen:** They are from South America more than from Central America?

**Prof. Goodwin Gill:** Yes. I was in El Salvador in March and I remarked upon the number of Miami and Texas license plates.

Some hon. members: Oh, oh.

**Prof. Goodwin Gill:** And they were not Americans. They were Salvadoreans who were coming back because peace was beginning to gel. I think there is an inclination to return. One can't rule it out.

Mr. Friesen: I don't know if the bill includes this word, but the jargon includes it—"retroactivity". Can you elaborate on that?

**Prof. Goodwin Gill:** What is the necessity for it? I haven't looked for that issue, but I am by nature very skeptical of any need for retroactive legislation.

Mr. Comuzzi (Thunder Bay—Nipigon): Professor, I was interested in my colleague's comments when he started to talk about the trial division and the appeal division under the Federal Court Act. Sometimes I think most of us are led to the conclusion that maybe some of this legislation that is before us, the procedural aspects of it, can best be handled if we change the Federal Court Act and adopt some of the judicial review acts that some of the provinces have adopted to make the process much easier and much quicker. That is a comment.

Because of the almost one-on-one application of hearings, we are experiencing time lags in the eventual process of the review. Can section 114 be broadened to speed up the process in a more pragmatic way, guaranteeing those rights that are guaranteed particularly under section 7 and the Singh decision? Can we come to grips with the issue rather than getting bogged down in the law? Perhaps that is not a fair question to ask of you, but I am going to.

Prof. Goodwin Gill: Oh, it is very fair, indeed. I would endorse that, particularly with regard to the Federal Court. That is not to say it's necessarily a bad system, but it's certainly one that can be improved. I think it is in one of the issues of the journal that I have supplied as an example. There is an article by Ian Greene and Paul Schaeffer that reviews the way in which leave is granted in the Federal Court and concludes with a measure of skepticism as to whether the system is a good system in that regard. The idea of copying some of the examples in the provinces seems to me to be one that is certainly worthy of consideration, and maybe that is the next legislative agenda as well.

[Traduction]

- M. Friesen: Vous avez mentionné les Chiliens et leur désir de retourner chez eux. Au cours de votre carrière avez-vous vu depuis d'autres groupes de réfugiés qui souhaitaient aussi ardemment retourner chez eux?
- M. Goodwin Gill: D'autres groupes d'Amérique latine, notamment des Uruguayens, des Boliviens et des Argentiniens, certainement ceux qui sont sortis de...
- M. Friesen: Ce sont des réfugiés d'Amérique du Sud plutôt que d'Amérique centrale?
- M. Goodwin Gill: Oui. J'étais au Salvador en mars et j'ai remarqué qu'il y avait de nombreuses plaques d'immatriculation de Miami et du Texas.

Des voix: Oh, oh.

- M. Goodwin Gill: Et ce n'était pas des Américains. C'était des Salvadoréens qui revenaient chez eux parce que la paix commençait à s'installer. Je pense qu'ils ont tendance à rentrer chez eux. On ne peut pas éliminer cette possibilité.
- M. Friesen: Je ne sais pas si le mot «rétroactivité» apparaît dans le projet de loi, mais il fait partie du jargon. Pourriez-vous nous en parler davantage?
- M. Goodwin Gill: Pourquoi cela serait-il nécessaire? Je n'ai pas cherché à examiner cette question, mais la nécessité d'avoir une mesure législative rétroactive me laisse toujours très sceptique.
- M. Comuzzi (Thunder Bay—Nipigon): Professeur, j'ai été intéressé par les commentaires de mon collègue lorsqu'il a commencé à parler de la Section de première instance et de la Section d'appel en vertu de la Loi sur la Cour fédérale. Parfois je pense que la plupart d'entre nous sommes portés à croire que les aspects du projet de loi relatifs à la procédure pourraient être mieux interprétés si l'on modifiait la Loi sur la Cour fédérale et si l'on adoptait certaines des lois sur le contrôle judiciaire que certaines provinces ont adoptées pour faciliter et accélérer le processus. Ce n'est qu'une observation.

En raison de l'application presque au cas par cas des audiences, nous avons des retards dans le processus éventuel d'examen. Serait-il possible d'élargir l'article 114 afin d'accélérer le processus de façon plus pragmatique, en garantissant les droits prévus notamment à l'article 7 et dans la décision Singh? Pourrions-nous nous attaquer au problème plutôt que de nous embourber dans la loi? Il n'est peut-être pas très équitable de ma part de vous poser cette question, mais je vous la pose.

M. Goodwin Gill: Oh, vous avez tout à fait raison de la poser. Je suis d'accord, particulièrement en ce qui a trait à la Cour fédérale. Cela ne veut pas dire que le système est nécessairement mauvais, mais il peut certainement être amélioré. Je pense qu'il s'agit d'une des questions abordées dans le journal que je vous ai donné en exemple. Il y a un article écrit par Ian Greene et Paul Schaeffer qui examine la façon dont la Cour fédérale accorde une autorisation et qui est assez sceptique lorsqu'il s'agit de conclure si le système est un bon système à cet égard. L'idée de copier certains exemples des provinces mérite à mon avis certainement d'être étudiée, et cela fait peut-être partie du prochain programme législatif également.

With respect to section 114, yes, I think there is a need here to have some sort of provision that will build on the experience of the Immigration and Refugee Board over the last three years. The board has now moved to a position where it can expeditiously determine claims. If you look at the latest statistics issued on August 20, I think they give you a very good impression of how the board manages to complete hearings within a relatively short period. It has reduced the number of cases outstanding, and that seems to augur well for the future.

The other side of it is that if you look at the statistical summary, and you look at the countries and the recognition rates, without knowing many of these countries in great detail, my overall feeling is, yes, that's about right. Conditions in Liberia are such that, yes, I would expect us to be doing that. I think that is good, because it sends a message to the ordinary people that the board is doing the right thing with respect to refugee claimants and doing it expeditiously.

• 1230

I think legislation could only help it do that, and Bill C-86 goes some way towards that by offering the possibility of single member hearings, offering the possibility of no hearings if the minister is not interested, and that's what wasn't in the old legislation. That is the flexibility that Bill C-86 will, as it were, bring in now. We need flexibility. We don't need to be locked into an appearance before an adjudicator, before a board member, etc. We need to be able to allow the system to move people from A to M as quickly as possible in the right sorts of cases.

Mr. Comuzzi: You'd consider that procedural, then.

Prof. Goodwin Gill: Yes.

Mr. Comuzzi: One further question comes from that answer, Professor, if you would. I guess maybe what we're talking about is what's termed, if I recall it, judicial notice of certain events and certain conditions. I don't know what the proper term was for that. It would be an administrative proceeding. But would that speed up the process, if the panel or someone were to say, we can now rely on this as evidence for future proceedings until such time as it is changed? Would that help the process?

**Prof. Goodwin Gill:** De facto, I think that's already been achieved. The CRDD, the Convention Refugee Determination Division, certainly is empowered to take judicial notice. It's also empowered to use its experience in other cases. What's emerged in practice, and the practice has been worked out by the board, by the documentation centre, by the immigration bar, is the consolidation of what they call standard country file. This is the information on Sri Lanka as we have it today; are we all agreed this is where we begin? Yes. And I think that is helping things to move along. That still leaves it to counsel if they wish to add or to comment, but basically it allows counsel to try to locate his or her

[Translation]

En ce qui concerne l'article 114, oui, je pense qu'il est nécessaire d'avoir une sorte de disposition qui se fondera sur l'expérience de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié depuis les trois dernières années. La Commission est maintenant en mesure de déterminer promptement les revendications. Si vous regardez les dernières statistiques publiées le 20 août, je pense qu'elles vous donneront une très bonne idée de la façon dont la Commission réussit à terminer ces audiences en dedans d'une période relativement courte. Elle a réduit le nombre de dossiers en suspens, et cela semble être de bon augure pour l'avenir.

D'un autre côté, si on prend le résumé statistique et si l'on regarde les pays et les taux de reconnaissance, sans connaître bon nombre de ces pays dans les détails, j'ai l'impression que oui, c'est à peu près cela. Les conditions au Libéria sont telles que oui, je m'attendrais à ce que l'on fasse cela. Je pense que c'est une bonne chose, car le message que l'on envoie ainsi aux gens ordinaires, c'est que la Commission fait ce qu'elle doit faire en ce qui concerne les revendicateurs du statut de réfugié, et qu'elle le fait d'une façon expéditive.

Je pense que la loi ne pourrait que l'aider à faire cela, et le projet de loi C-86 le fait dans une certaine mesure en offrant la possibilité qu'il y ait une audience devant un seul membre, qui n'y ait aucune audience si le ministre n'est pas intéressé, ce qui n'était pas prévu dans l'ancienne loi. Voilà la souplesse qu'apportera dorénavant le projet de loi C-86. Nous avons besoin de souplesse. Nous n'avons pas besoin d'être obligés de comparaître devant un arbitre, devant un membre de la commission, etc. Nous devons pouvoir permettre au système de déplacer les gens de A à M le plus rapidement possible lorsque le dossier s'y prête.

M. Comuzzi: Vous considérez alors qu'il s'agit de procédures.

M. Goodwin Gill: Oui.

M. Comuzzi: J'aimerais poser une autre question qui découle de votre réponse, professeur. Je suppose que nous parlons peut-être ici de ce que l'on appelle, si j'ai bonne mémoire, l'admission d'office de certains éléments et de certaines conditions. Je ne me rappelle pas exactement du terme exact. Il s'agirait d'une procédure administrative. Mais est-ce que cela accélérerait le processus, si le tribunal ou quelqu'un disait, nous pouvons maintenant nous fier sur ceci comme preuve lors des procédures à venir jusqu'à ce qu'il y ait un changement? Est-ce que cela aiderait à accélérer le processus?

M. Goodwin Gill: En fait, je pense que c'est déjà le cas. SSR, la section du statut de réfugié, a certainement le pouvoir d'admettre d'office des faits évidents. Elle a en outre le pouvoir d'utiliser son expérience dans d'autres cas. Ce qui ressort en pratique, et c'est de cette façon que cela se passe à la Commission, au centre de documentation et au barreau de l'immigration, c'est qu'on a consolidé ce que l'on appelle un dossier standard sur les pays. Voici l'information que nous avons sur Sri Lanka aujourd'hui; sommes-nous tous d'accord pour dire que c'est là où nous commençons? Oui. Et je pense que cela aide à accélérer les choses. L'avocat peut toujours ajouter quelque chose ou faire des observations s'il

claimant against that background of accepted information. I think that's what has been achieved through the documentation centre, speaking as a very biased person.

**Mr. Friesen:** Your comment on flexibility, it seems to me, is a knife that cuts both ways. What I see about rent controls is that if you allow flexibility in the rent, it goes up to the maximum, right?

Prof. Goodwin Gill: Right.

Mr. Friesen: And if you do allow for flexibility, then you invite the criticism of bias and all of those things. It seems to me one of the things we want is predictability but flexibility at the same time.

**Prof. Goodwin Gill:** That is why I think openness helps. The law as we had it in Bill C-55 basically locked us into a very rigid process. To move around that process required that certain considerations be satisfied, that the board was moving more in a positive than a negative direction, which it was, and that the justification for expedition was clear, as it was, because it was evident that the sorts of cases being moved through expeditiously were, as was accepted by all parties concerned, coming from countries which I'll call in conflict, for want of a better word. But I think you can't just be flexible; you have to have your criteria for why you are proposing—

Mr. Friesen: Gottcha!

Prof. Goodwin Gill: And openness is one of the most important.

The Chairman: Is it agreed that the brief be appended?

Some hon, members: Agreed.

The Chairman: Professor, thank you on three counts: one, for your evidence today, which is most helpful to us; two, your brief; but also your article in *The Globe and Mail* of July 7, I think it was, that was helpful to us back in those days when we were trying to get ourselves up to speed. Thank you very much.

Prof. Goodwin Gill: It got me into a lot of hot water.

The Chairman: Members, in terms of our agenda, tomorrow I've arbitrarily added an agenda item at 11 a.m. We have witnesses at 9 a.m. and 10 a.m.; 11 a.m. was open for us to deal with future business where we can decide our budget. We need a motion on money from you as well as how we'll handle ourselves.

Mr. Allmand: On that same point of order, I would like—

Mr. Friesen: Do you notice when he's discussing this he talks only to the opposition? He never once looked at the government.

Mr. Allmand: He's probably talked to you beforehand.

On the same point, I notice that two of the witnesses we planned to schedule for Thursday could not come and we have two open slots. I would like to discuss today two possibilities. I have one and and I think Mr. Heap has one. One, who was referred to by Professor Goodwin Gill, could be very helpful and could be put in one of those slots.

### [Traduction]

le désire, mais ce système lui permet essentiellement d'essayer de situer son revendicateur du statut de réfugié dans le contexte que permettent d'établir les renseignements reconnus. Je pense que c'est ce qu'on a réussi à faire au centre de documentation, et je vous le dis en tant que personne qui a un parti pris.

M. Friesen: Il me semble que ce que vous avez dit au sujet de la souplesse est un couteau à deux tranchants. Dans le cas des contrôles des loyers, par exemple, si on permet une certaine souplesse, le loyer augmente au maximum, n'est-ce pas?

M. Goodwin Gill: C'est exact.

M. Friesen: Et si on permet de la souplesse, alors on invite les accusations de partialité et ce genre de choses. Il me semble que l'une des choses que nous recherchons est la prévisibilité tout en ayant une certaine souplesse.

M. Goodwin Gill: C'est pourquoi je pense qu'il est utile d'avoir une certaine ouverture. Le projet de loi C-55 nous limitait essentiellement à un processus très rigide. Pour contourner ce processus, il fallait répondre à certains critères, il fallait que la commission ait une orientation plus positive que négative, ce qui était le cas, et que la justification de l'accélération soit claire, car il était évident que les types de dossiers qui étaient traités de façon expéditive provenaient de pays où il y avait un conflit, ce qui était accepté par tous les parties intéressées, mais je pense qu'on ne peut pas être uniquement souple, on doit avoir des critères...

M. Friesen: Voilà!

M. Goodwin Gill: Et la transparence est un des éléments les plus importants.

Le président: Êtes-vous d'accord pour que le mémoire soit annexé?

Des voix: D'accord.

Le président: Professeur, je vous remercie pour trois choses: premièrement, pour votre témoignage d'aujourd'hui, qui nous a été des plus utile; deuxièmement, pour votre mémoire; mais également pour votre article publié je crois le 7 juillet dans le *Globe and Mail* et qui nous a aidés à nous préparer. Je vous remercie beaucoup.

M. Goodwin Gill: Cet article m'a mis dans le pétrin.

Le président: Membres du comité, en ce qui concerne notre ordre du jour, pour demain j'ai arbitrairement ajouté un point à l'ordre du jour à 11 heures. Nous recevons des témoins à 9 heures et à 10 heures; nous sommes donc libres à 11 heures pour discuter des travaux futurs et prendre une décision au sujet de notre budget. Vous devrez présenter une motion concernant le budget et les travaux futurs.

M. Allmand: Au sujet de cette question, j'aimerais. . .

M. Friesen: Avez-vous remarqué que lorsqu'il discute de ces questions, il ne s'adresse qu'à l'opposition? Il ne regarde jamais le gouvernement.

M. Allmand: Il vous en a sans doute déjà parlé auparavant.

J'ai remarqué que deux des témoins que nous devions entendre jeudi sont dans l'impossibilité de comparaître et que nous avons donc deux ouvertures. J'aimerais discuter aujourd'hui de deux possibilités. J'aimerais proposer un témoin, et je pense que M. Heap en a également un à proposer. Il y a d'abord une personne dont a parlé le professeur Goodwin Gill et dont le témoignage pourrait nous être très utile.

• 1235

The other thing is this—I was very surprised to learn this morning that the representatives from Centre Maghrébin phoned last night to say they couldn't come today and asked to come on another day. It was the only group we had representing Muslim Canadians. We've had Jewish and Christian representatives. The group represents a lot of people from North Africa, from Morocco right over to Egypt. Did they give any reasons? They represent people from all over Quebec, but their head office is in my riding. They asked to appear and have a lot to say. I was really surprised this morning that they backed out.

The Chairman: I have a memo saying Madame Pepin phoned yesterday at 5.40 p.m. to say representatives of the group were unable to come today. It might be possible on October 1 or after. They would like to be kept on the list, as they're still interested in appearing. We should have that before us when we decide what schedule we want to follow tomorrow. Are there some slots tomorrow that are available?

Mr. Allmand: No, but there are some on Thursday. We were going to have two professors who are constitutional experts, but they can't get together that quickly. The other group we were going to have was the immigrant group from Newfoundland. Two groups we agreed to call can't come, so I understand there's nobody from 3 p.m. on, on Thursday.

The Chairman: From 4 p.m. on. We could fit someone in at 4 p.m on Thursday and at 5 p.m. Does anyone have any objection to our clerk contacting these two groups to see whether they can come as soon as possible?

Mr. Allmand: One is Vigil and Dan knows them better than I do.

Mr. Heap: First Goodwin Gill referred to the brief that was circulated awhile ago by the clerk. It concentrated on the one point of a safety net to take into account new evidence or other grounds for taking a second look at a case which the board had decided, whether or not there was any consideration that the board had made a mistake. Sometimes there would be no fault alleged in that sense, but simply new events, not just new evidence, that war had broken out again in Sri Lanka, for example.

This is a point Professor Goodwin Gill dealt with in a careful way without a very specific proposal, but I think it would be worthwhile hearing what they have to say. This group has not jumped in to advocate the case of every person who said he or she was wrongly decided. They've examined people, and I know for a fact they've refused to represent some people.

The Chairman: Do I take it there's no objection to Vigil being contacted?

Mr. Allmand: I think we were going to hear people anyway, and this group wants to be heard.

[Translation]

L'autre chose que je voulais vous dire est la suivante: j'ai été très surpris d'apprendre ce matin que les représentants du Centre maghrébin ont téléphoné hier soir pour dire qu'ils ne pouvaient venir aujourd'hui et ont demandé à comparaître un autre jour. C'était le seul groupe qui devait représenter les Canadiens musulmans. Nous avons eu des représentants chrétiens et juifs. Le groupe représente bon nombre de gens d'Afrique du Nord, du Maroc jusqu'en Egypte. Ont-ils donné une raison? Ils représentent des gens de tout le Québec, mais leur siège social se trouve dans ma circonscription. Ils ont demandé à comparaître et ils ont beaucoup de choses à dire. J'ai été vraiment surpris ce matin de voir qu'ils s'étaient désistés.

Le président: J'ai un mémo qui dit que madame Pepin a téléphoné hier à 17h40 pour dire que les représentants du groupe n'étaient pas en mesure de venir aujourd'hui. Il leur sera peut-être possible de comparaître le 1<sup>er</sup> octobre ou après. Ils aimeraient que leur nom reste sur la liste, et ils sont toujours intéressés à comparaître. Nous devrions avoir ce mémo devant nous demain lorsque nous discuterons des travaux futurs. Avons-nous des périodes disponibles demain?

M. Allmand: Non, mais nous en avons jeudi. Nous devions recevoir deux professeurs qui sont des experts constitutionnels, mais ils ne peuvent se rencontrer dans un aussi bref délai. L'autre groupe que nous devions recevoir était un groupe d'immigrants de Terre-Neuve. Deux groupes que nous avons convenu d'inviter ne peuvent venir, alors je crois comprendre que nous n'aurons aucun témoin à partir de 15 heures jeudi.

Le président: À partir de 16 heures. Nous pourrions prévoir un témoin à 16 heures et un à 17 heures jeudi. Quelqu'un aurait-il des objections à ce que notre greffière communique avec ces deux groupes pour voir s'ils pourraient comparaître le plus tôt possible?

M. Allmand: Un de ces groupes est Vigil, et Dan les connaît mieux que moi.

M. Heap: Tout d'abord, le professeur Goodwin Gill a fait allusion au mémoire qui a été distribué il y a un moment par la greffière. Il portait surtout sur la question d'avoir un filet de sécurité pour tenir compte des nouvelles preuves ou d'autres raisons justifiant que l'on examine une deuxième fois un cas qui a fait l'objet d'une décision de la part de la commission, peu importe que la commission ait commis ou non une erreur. Il arrive parfois qu'aucune erreur n'a été commise, mais qu'il y a de nouveaux éléments, non pas uniquement de nouvelles preuves, que la guerre a éclaté encore par exemple au Sri Lanka.

Il s'agit d'un point que le professeur Goodwin Gill a abordé avec beaucoup de prudence sans faire une proposition bien précise, mais je pense qu'il vaudrait la peine d'entendre ce qu'ils ont à dire. Ce groupe ne se lance pas tout simplement à la défense de tous ceux qui prétendent qu'une mauvaise décision a été prise à leur égard. Ils ont examiné les dossiers, et je sais qu'ils ont refusé de représenter certaines personnes.

Le président: Dois-je comprendre que vous n'avez aucune objection à ce que l'on communique avec le groupe Vigil?

M. Allmand: Je croyais que de toute façon nous allions entendre des témoins, et ce groupe veut être entendu.

The Chairman: It's agreed then. Our clerk will contact Vigil and see if its representatives can come on Thursday at 4 p.m. or 5 p.m.

What about the Newfoundland group? Any objection to it?

Mr. Allmand: I was going to propose a group in its place. The Conservative government set up this centre for democracy and human rights and, much to the surprise of my party, they asked Ed Broadbent to be the head of it.

I understand this centre and Mr. Broadbent have some useful things to say about the bill, especially since they studied human rights records in other countries and the question of refugees. Mr. Broadbent made comments recently on this case of the Muslim woman hiding out in Montreal. I think she is a Saudi Arabian woman. This centre is a government–financed centre, but it has a lot of information about refugees and the conditions in their countries. I understand it has something useful that could be said. I hadn't been aware of it before or I had forgotten about it, but if we have an open slot I think it might be worthwhile to hear them.

• 1240

**Mr. Friesen:** If I could state my druthers, I asked the department yesterday if we could hear whether there were slots open. I didn't know there would be vacancies. I have a lawyer in Toronto, of all unearthly places, named Cecil Rotenberg. You may know him.

Mr. Heap: I know him by reputation.

**Mr. Friesen:** Apparently he is a fairly effective lawyer for immigrants. I would like to have him come. Apparently he is well known in the department.

Mr. Allmand: I have no objection to Mr. Rotenberg, but we have had a lot of lawyers. If there were time I would hear Mr. Rotenberg. The only thing is that—

Mr. Friesen: Do you know him?

Mr. Allmand: I know him by reputation, but I don't know him personally. I would be glad to hear him, but we have heard a lot of lawyers and we haven't heard the comments that might be given to us by the Canadian Centre for Democracy and Human Rights, which tries to work for Canada in other countries that have problems such as Somalia and Sri Lanka. When they opened their headquarters in Montreal, I went down there to see this new centre that was set up by the government. The type of work they do is interesting.

It so happens that we have those two slots on Thursday and that's all we have.

The Chairman: With respect to both of them, there are many other witnesses who have asked to appear and we have said no because we haven't been able to fit them in.

Mr. Friesen: We might be inviting a lot of criticism if we admit anybody to come after we hear Vigil because they will ask why we added these when they asked and we said there wasn't a slot.

[Traduction]

Le président: C'est donc d'accord. Notre greffière communiquera avec le groupe Vigil pour voir si ses représentants peuvent comparaître à 16 heures ou à 17 heures jeudi.

Et le groupe de Terre-Neuve? Avez-vous des objections?

M. Allmand: J'allais proposer un autre groupe à la place. Le gouvernement conservateur a mis sur pied ce centre pour la démocratie et les droits de la personne, et à la grande surprise de mon parti, a demandé à Ed Broadbent de le diriger.

Je crois comprendre que ce centre et M. Broadbent ont des choses utiles à dire au sujet du projet de loi, vu surtout qu'ils ont étudié la situation des droits de la personne dans d'autres pays et la question des réfugiés. M. Broadbent a fait des remarques dernièrement au sujet de la femme musulmane qui se cache à Montréal. Je pense qu'elle est de l'Arabie saoudite. Il s'agit d'un centre qui est financé par le gouvernement, mais il a beaucoup d'informations au sujet des réfugiés et des conditions dans leur pays d'origine. Je pense que le centre aurait quelque chose d'utile à apporter à nos travaux. Je n'avais pas pensé à cela avant, ou je l'ai oublié, mais s'il nous reste un créneau, je pense qu'il vaudrait la peine de convoquer les représentants du centre.

M. Friesen: J'ai demandé au ministère hier s'il y avait des créneaux de disponibles. Je ne savais pas qu'il y en aurait. Il y a un avocat à Toronto—quel endroit invraisemblable—qui s'appelle Cecil Rotenberg. Vous le connaissez peut-être.

M. Heap: Je le connais de réputation.

M. Friesen: Il est apparemment un avocat assez efficace pour les immigrants. J'aimerais le faire venir. Il est bien connu au sein du ministère semble-t-il.

M. Allmand: Je ne m'oppose pas à ce que M. Rotenberg vienne, mais nous avons déjà entendu beaucoup d'avocats. Si nous avons assez de temps, j'accepterais d'entendre M. Rotenberg. Le seul problème, c'est que...

M. Friesen: Vous le connaissez?

M. Allmand: Je le connais de réputation, mais je ne le connais pas personnellement. Je serais ravi de l'entendre, mais nous avons déjà entendu beaucoup d'avocats, et nous n'avons pas entendu les commentaires du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique. C'est un organisme qui travaille pour le Canada dans des pays qui ont des problèmes, comme la Somalie et le Sri Lanka. Lorsque le siège social du centre a ouvert ses portes à Montréal, j'y suis allé. Il fait du travail intéressant.

Il se trouve qu'il ne nous reste plus que ces deux créneaux jeudi.

Le président: En réponse à ces deux suggestions, je dois dire qu'il y a beaucoup d'autres témoins qui ont demandé de comparaître, et nous avons refusé à cause du manque de temps.

M. Friesen: On s'exposerait peut-être à des critiques si nous acceptons d'autres témoins après avoir entendu le groupe Vigil, car les témoins que nous avons refusés vont demander pourquoi on en a accepté d'autres.

The Chairman: If I had asked to come I would sort of feel that way, too. I would feel some sort of obligation to people who have taken the time to write and ask, whom we have considered and told no. We're not sure that Mr. Broadbent's centre will add a new dimension, although maybe it will. It is speculation. But I have no problem.

If it were just those two, we could sit at 12 noon on Thursday and have one at noon, one at 4 p.m. and one at 5 p.m. I really have no objection to it.

Mr. Allmand: We have decided on Vigil at 4 p.m.

The Chairman: Yes, we only have a slot at 5 p.m., but we could sit at noon, too, if we wanted.

Mr. Heap: To hear Mr. Rotenberg.

The Chairman: Sure.

Mr. Friesen: I have had a surfeit of advocacy groups. I don't think there is a person here who is without compassion for the refugee situation or who doesn't try to keep informed on what people are enduring in their countries of origin. I think if we broadened it, we would be better off. As you intimated, we would be better off closing it off completely rather than adding groups. As you know, we have turned down myriads of people. Then to invite someone who hasn't even asked, I think we would have a problem.

The Chairman: We are agreed to hear Vigil at 4 p.m. if they are able to make it by then.

Mr. Allmand: I put this forward as a possibility, but I accept the judgment of the committee. We will add Vigil.

When are we going to meet to discuss what happens later on?

The Chairman: Tomorrow at 11 a.m. I have a budget item where we can request more money.

Mr. Allmand: I hope Mr. Reid will be here because he is the one who has been negotiating with us on different things.

The Chairman: I hope the three of you have been able to sit down and work it out so that you can present it as a *fait accompli* that the committee can accept.

Mr. Heap: Mr. Reid won't be here tomorrow?

The Chairman: Yes, I believe so.

Mr. Heap: Oh, good.

Mr. Allmand: I understand that at 12.30 p.m. tomorrow we are going to host the Swedish members of Parliament.

The Chairman: It's a Swedish delegation through the Parliamentary Centre.

• 1245

Mr. Allmand: We are putting on a lunch. They are interested in the health services of Canada, which doesn't relate to us particularly, and the immigration, which is why we are sitting with them.

[Translation]

Le président: À leur place, j'aurais la même réaction. Certaines personnes se sont donné la peine de nous écrire pour demander de comparaître. Je sens une certaine obligation à l'égard de ces personnes. Nous ne sommes pas sûrs que les témoins du centre de M. Broadbent apporteront une nouvelle dimension à la question, mais c'est possible. C'est une spéculation. Mais je n'ai pas de problème avec la proposition.

Si on limitait les témoins à ces deux groupes, nous pourrions siéger à midi jeudi, entendre un groupe à midi, un autre à 16 heures et un autre à 17 heures. Je n'ai pas d'objection à cela.

M. Allmand: On s'est entendu pour recevoir le groupe Vigil à 16 heures.

Le président: Il ne nous reste qu'un créneau à 17 heures, mais nous pourrions siéger à midi également si nous le souhaitons.

M. Heap: Pour entendre M. Rotenberg.

Le président: Certainement.

M. Friesen: J'ai entendu trop de groupes de revendication. Personne ici ne manque de compassion pour les réfugiés. De plus, nous essayons de nous tenir informer sur les conditions des populations dans les pays d'origine. Mais je pense qu'il vaudrait mieux entendre d'autres points de vue. Comme vous l'avez laissé entendre, il serait préférable de ne plus recevoir de témoins, plutôt que d'ajouter d'autres groupes. Comme vous le savez, nous avons refusé beaucoup de demandes. Je pense que nous nous exposons à des problèmes si maintenant nous invitons un groupe qui n'a même pas demandé à comparaître.

Le président: Nous nous sommes entendus pour entendre le groupe Vigil à 16 heures. Si cette heure lui convient.

M. Allmand: C'est une suggestion que je faisais, mais j'accepte la décision du comité. Nous allons ajouter à la liste des témoins le groupe Vigil.

Quand allons-nous nous réunir pour discuter de nos travaux futurs?

Le président: Demain à 11 heures. Il y a un poste budgétaire en vertu duquel je peux demander plus de fonds.

M. Allmand: J'espère que M. Reid sera présent, car nous avons négocié avec lui à propos de certains éléments.

Le président: J'espère que vous trois avez conclu quelque chose que vous pouvez présenter comme fait accompli au comité.

M. Heap: M. Reid ne sera pas là demain?

Le président: Si, je crois que oui.

M. Heap: Très bien.

M. Allmand: Je crois savoir qu'à 12h30 demain nous allons recevoir les députés suédois.

Le président: Il s'agit d'une délégation suédoise qui est ici à l'invitation du Centre parlementaire.

M. Allmand: Nous leur offrons le déjeuner. Ils s'intéressent aux services de santé du Canada, ce qui ne nous concerne pas particulièrement, et à l'immigration, ce qui explique notre participation.

Mr. Heap: On that point—and I have one other small point I'd like to raise too—I'd like to understand better than I do at the moment the difference between an invitation to dinner this evening by the Swedish embassy with some representative on immigration, which I understand is just a social occasion, and the meeting with the committee tomorrow. It seems to me almost redundant. I heard about the evening invitation first. Then I heard about tomorrow noon. I'm wondering if the left hand knows what the right hand is doing.

The Chairman: I think you might be part of a very distinguished group for this evening's dinner, because I didn't get an invitation to it. I assumed if I didn't, it only went to very special people.

Mr. Allmand: This evening is an invitation of the Swedish ambassador to people he thinks are interested in immigration. Tomorrow is the committee, I think. It is Canada inviting tomorrow; tonight it is Sweden.

The Clerk of the Committee: In response to your question, Mr. Heap, you had mentioned that to me last week. I called Parliamentary Exchanges; they called the Swedish embassy and we were informed that tonight it is an informal gathering. That's what we were told. Lots of other people are going to be there for dinner.

Mr. Friesen: They are very fussy about who comes.

The Clerk: Tomorrow it's going to be just the members of our committee with their committee.

Mr. Heap: My other question, Mr. Chairman, is about the transcripts. Some of the transcripts from July have been very long in coming. I understand there are vacations and all that, but can we expect that we will return to what I think is the more usual speed of the printed transcripts, usually with a week or not much more than a week? Will that be possible? The value of them tends to diminish with time, except for those who are professional history students.

The Clerk: Mr. Heap, you are quite correct that particularly issue 4 took a long time to be printed. I have advised my superiors. I did give them a note and they are looking into it so that for our next meetings it won't take that long.

Mr. Heap: Good, thank you.

The Chairman: We stand adjourned. We will reconvene at 2 p.m.

#### AFTERNOON SITTING

• 1410

The Chairman: I am calling the meeting to order. We are resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

On clause 1

The Chairman: We have before us Mr. Kim Abbott, who is the Executive Director of the Immigration Association of Canada. I have spoken to Mr. Abbott, and it is his preference to read his brief and take a shorter period of questions.

[Traduction]

M. Heap: J'ai deux points à soulever. D'abord, quelle est la différence entre l'invitation de l'ambassade suisse à dîner ce soir avec un spécialiste en immigration—il s'agit, si je comprends bien, d'une réunion purement sociale—et le déjeuner avec le comité demain? Il me semble qu'il y a chevauchement. J'ai été informé de l'invitation de ce soir en premier. Ensuite, j'ai informé du déjeuner de demain. Je me demande s'il y a un manque de coordination.

Le président: Vous devez faire partie d'un groupe très distingué si vous avez reçu une invitation au dîner de ce soir, car je n'en ai pas reçue. Je me suis dis que si je n'ai pas reçu d'invitation, c'est parce que seules les personnes très importantes en recevaient une.

M. Allmand: Ce soir c'est l'ambassadeur suédois qui invite tous ceux qui, d'après lui, s'intéressent à l'immigration. Demain, je pense que c'est le comité qui invite la délégation suédoise. C'est le Canada qui invite demain; c'est la Suède qui invite ce soir.

La greffière du Comité: Vous m'avez posé la question la semaine passée, monsieur Heap. J'ai appelé à la direction des échanges parlementaires, qui a appelé l'ambassade suisse, et on nous a dit que la réception de ce soir est officieuse. Il y aura beaucoup d'autres personnes qui seront présentes pour le dîner.

M. Friesen: Ils sont très difficiles dans le choix des invités.

La greffière: Demain ce ne sera que les membres de notre comité et leurs membres.

M. Heap: Mon autre question porte sur les comptes rendus, monsieur le président. Certains des procès-verbaux de juillet ont mis beaucoup de temps à nous parvenir. Je sais que c'était une période de congé, mais est-ce qu'on peut s'attendre à recevoir les fascicules imprimés dans un délai normal, c'est-à-dire dans environ une semaine? Ce sera possible? L'intérêt des comptes rendus a tendance à diminuer avec le temps, sauf pour les étudiants d'histoire.

La greffière: Vous avez raison, monsieur Heap. Le fascicule 4 en particulier a été très lent à sortir. J'ai informé mes supérieurs de cette situation. Ils font enquête pour s'assurer que les fascicules des réunions futures seront publiées plus rapidement.

M. Heap: Très bien, merci.

Le président: La séance est levée. Nous reprenons nos travaux à 14 heures.

### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons notre examen du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Article 1

Le président: Nous accueillons aujourd'hui M. Kim Abbott, directeur exécutif de l'Immigration Association of Canada. M. Abbott m'a indiqué qu'il préfère lire son exposé, quitte à ce que la période de questions soit écourtée.

Mr. John Kimble Abbott (Executive Director, Immigration Association of Canada): Thank you, Mr. Chairman. I appreciate this opportunity to present the views of the Immigration Association of Canada on the proposed legislation to amend the Immigration Act contained in Bill C–86.

Most of you are familiar with our association. Brochures will be available at the conclusion of the meeting if you require more details.

I am going to skip some of these paragraphs in order to shorten my presentation a bit. The next paragraph deals with Dr. Isbister's letter to you. I understand that it will be appended to the minutes of this meeting. Therefore, we will not consider reading that.

The Chairman: Is it agreed that the document be appended?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Abbott: Mr. Chairman, I must begin by telling your committee that we have mixed feelings about this legislation. We support some of the initiatives but wonder whether the amended Immigration Act, coupled with departmental operational capacity and direction, will be effective.

The Minister of Employment and Immigration outlined government policy when he spoke to you in July. What he had to say seems to fall short of what is needed. His presentation was punctuated with statements about the importance of preserving the most generous and open refugee system in the world. He constantly emphasized the need to balance the rights of refugee applicants with the interests of Canadians.

More recently he underlined this position in response to criticism from immigration lawyers and members of the immigration establishment and even has indicated that he may reverse some of his original proposals.

We understand the political realities created by the promotion of uncontrolled immigration by persons who appear to represent new Canadians, but immigration policy must not be dominated by special interests. It must reflect the views of all Canadians, and particularly the majority represented by the man in the street who does not have highly paid and effective spokesmen marching back and forth to Parliament Hill.

Most Canadians want an immigration policy established for their interests, not for people from other parts of the world who wish to emigrate to this country. Permanent entry to Canada is a privilege, not a right. It is not a question of balancing between Canadians and strangers. It is a matter of designing a program for Canada with all other considerations being secondary.

[Translation]

M. John Kimble Abbott (directeur exécutif, Immigration Association of Canada): Merci, monsieur le président. Je suis ravi de cette occasion qui m'est donnée de présenter le point de vue de l'Immigration Association of Canada sur le projet de loi C-86 visant à modifier la Loi sur l'immigration.

La plupart d'entre vous connaissent déjà notre association. À la fin de la séance, je distribuerai des dépliants, pour ceux qui souhaiteraient plus de détails.

Je ne lirai pas certains paragraphes afin d'écourter un peu mon exposé. Le prochain paragraphe mentionne la lettre que vous a adressée M. Isbister. Je crois comprendre qu'elle sera jointe en annexe aux délibérations d'aujourd'hui. Par conséquent, je ne la lirai pas.

Le président: Est-il convenu que le document soit joint en annexe?

Des voix: D'accord.

M. Abbott: Monsieur le président, je me dois de dire d'abord à votre comité que notre association réserve un accueil mitigé à ce projet de loi. Nous appuyons certaines des initiatives qu'il renferme mais nous nous demandons si la Loi sur l'immigration, telle qu'elle sera modifiée, sera efficace compte tenu de la capacité opérationnelle et des orientations du ministère.

Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration vous a énoncé la politique du gouvernement lorsqu'il a pris la parole devant le comité au mois de juillet. Ce qu'il propose semble insuffisant par rapport aux besoins. Tout au long de son exposé, il a parlé de l'importance de préserver le système d'accueil des réfugiés le plus ouvert et le plus généreux au monde. Il a sans cesse souligné la nécessité de trouver un juste équilibre entre les droits des demandeurs de statut de réfugié et les intérêts des Canadiens.

Plus récemment, il a énoncé sa position en réponse aux critiques formulées par les avocats et les organismes oeuvrant dans le secteur de l'immigration et il a même indiqué qu'il pourrait revenir sur certaines de ses propositions initiales.

Nous sommes fort conscients de la réalité politique qui résulte de la promotion d'une immigration incontrôlée par des personnes qui semblent parler au nom des néo-Canadiens; or, la politique de l'immigration ne doit pas être influencée uniquement par les groupes d'intérêts spéciaux. Elle doit refléter la position de tous les Canadiens et particulièrement celle de la majorité, c'est-à-dire le citoyen moyen qui n'a pas accès à des porte-parole volubiles et grassement rémunérés qui agissent comme démarcheurs auprès des parlementaires.

La plupart des Canadiens souhaitent une politique de l'immigration qui soit élaborée en fonction de leurs intérêts et non de deux des ressortissants d'autres pays souhaitant immigrer au Canada. L'admission permanente au Canada est un privilège et non un droit. Il ne s'agit pas de ménager à la fois les intérêts des Canadiens et des étrangers. Il s'agit plutôt de concevoir un programme dans l'intérêt des Canadiens, toutes les autres considérations devant passer au second plan.

The minister said that Canada has earned a special position in the world for its treatment of refugees and reminded you that in 1986 Canada was awarded the Nansen Medal by the United Nations for its humanitarian efforts on behalf of refugees. Canadians can take pride in this achievement, but there is no comparison between the present situation and 1986.

Selection standards for refugee screening seem to have been reduced to cope with huge backlogs and the percentage of refugee claimants receiving entitlement to permanent residence has more than doubled, from 25% in 1986 to 54% in 1992. Rejects have the privilege of appealing to the highest court of the land at the Canadian taxpayers' expense. The appeal board staff has jumped from 158 in 1986 to 1,066.

The total annual budget for immigration has risen from \$171 million in 1987–88 to \$458 million last year. In other words, the costs have risen seven and a half times, the staff has increased almost seven times, and the backlog is still enormous.

The minister suggests that part of the trouble is in the Federal Court of Canada, as the court's inability to handle cases is hampering the effectiveness of the refugee determination process. He hopes that this can be improved. What else did he expect? The number of immigration and refugee cases referred to the Federal Court has gone up 10 times since 1989 and applications are now being filed at the rate of 800 a month.

#### • 1415

In fairness to Mr. Valcourt we must remember that he inherited this mess. But this is his act we are considering, and as it is supposed to correct the situation, a critical assessment is necessary.

Our view of immigration is substantially different from the position of the federal government, and our presentation will deal with these differences as they relate to the objectives of Bill C-86.

We have obtained a legal opinion that suggests that the proposed legislation is complicated by the discretionary power vested in the minister, the constitutional implications and ambiguous wording. Though we do not consider this to be within our guidelines, we understand that it could lead to more appeals and lengthy hearings. We trust that you will take every precaution to prevent such an outcome.

We are pleased that for the first time in many years Bill C-86 does recognize that Canadians are not being well served by the uncontrolled entry of many thousands of unqualified refugees whose maintenance in this country has created such a massive drain on our finances.

The provision that places the onus on transportation companies for proper documentation makes sense. It was used effectively in the past, and we wonder why it was changed in the first place.

### [Traduction]

Le ministre a dit que le Canada s'est acquis une réputation enviable auprès de la communauté internationale par son traitement des réfugiés. Il vous a rappelé qu'en 1986 le Canada s'est vu attribuer la médaille Nansen des Nations Unies pour les efforts humanitaires qu'il déployait à l'endroit des réfugiés. Les Canadiens peuvent tirer une grande fierté de cette réalisation, mais il n'y a aucune comparaison possible entre la situation actuelle et celle qui prévalait en 1986.

Les normes de sélection de réfugiés ont été assouplies dans l'espoir d'accélérer le traitement des énormes arriérés, de sorte que le pourcentage de demandeurs du statut de réfugié à qui l'on a accordé la résidence permanente a plus que doublé, passant de 25 p. 100 en 1986 à 54 p. 100 en 1992. Ceux dont la demande de statut est refusée ont le privilège d'en appeler au plus haut tribunal du pays, aux frais des contribuables canadiens. Les effectifs de la commission d'appel sont passés de 158 en 1986 à 1 066 aujourd'hui.

Le budget annuel total de l'immigration a grimpé, passant de 171 millions de dollars en 1987–1988 à 458 millions de dollars l'an dernier. Autrement dit, les coûts ont été multipliés par 7,5, les effectifs ont augmenté presque autant et l'arriéré des dossiers reste énorme.

Le ministre attribue en partie le problème à la Cour fédérale du Canada étant donné l'incapacité de cette dernière de traiter les nombreux dossiers. Cela réduit l'efficacité du processus de détermination du statut de réfugié. Il dit espérer que cette situation pourra être améliorée. À quoi s'attendait-il? Le nombre de dossiers d'immigration et de réfugiés renvoyés à la Cour fédérale est dix fois plus important qu'il ne l'était en 1989 et correspond actuellement à environ 800 demandes par mois.

En toute justice, nous devons rappeler que M. Valcourt a hérité de ce désastre. Toutefois, c'est lui qui parraine ce projet de loi que nous examinons et qui est censé corriger la situation. Par conséquent, il est de mise d'en faire une évaluation critique.

Notre position sur l'immigration est loin de correspondre à celle du gouvernement fédéral et notre exposé fera ressortir ces différences par rapport aux objectifs que vise le projet de loi C-86.

Nous avons obtenu un avis juridique selon lequel le projet de loi est compliqué du fait des pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre, des répercussions constitutionnelles et du libellé ambigu. Bien que cela ne fasse pas partie de notre mandat, nous croyons savoir que le projet de loi pourrait entraîner une multiplication du nombre d'appels et de très longues audiences. Nous osons croire que vous prendrez toutes les précautions voulues pour éviter de telles conséquences.

Nous sommes ravis de constater que pour la première fois depuis de nombreuses années, le gouvernement semble reconnaître dans le projet de loi C-86 que les intérêts des Canadiens sont mal servis par l'entrée incontrôlée de plusieurs milliers de réfugiés non qualifiés dont les besoins imposent un fardeau très lourd aux finances publiques.

La disposition rendant les transporteurs responsables de veiller à ce que les voyageurs soient munis des documents voulus nous paraît sensée. Cette mesure a été utilisée efficacement dans le passé et nous nous demandons pourquoi elle avait été abandonnée. Bill C-86

[Text]

The provision that senior officers at the border be given more authority is sensible and important. We strongly support measures to control the entry of criminals and we hope that border officers will have the authority to refuse entry to undesirables when the evidence is clear-cut. In situations where border officers will make entry decisions, it is good to remember that this arrangement is not new, either. It will be effective only if the border officers have the steadfast backing of the government. If you have incompetents, fire them, but don't second-guess the operational people. If you start making exceptions as soon as influence pedlars complain, the system will collapse as it did before. I will be pleased to elaborate on this during the question period.

It is important to send the right signal when you tighten controls. Last-minute hesitations giving the impression to the wrong people that in spite of new wording it will be business as usual must be avoided.

There is a very important related problem that can make or break whatever immigration policy is finally put in place. I say this with some hesitation, but we discussed it carefully and felt it was our responsibility to present this.

Canadians are becoming increasingly skeptical about the political process and politicians. They are disillusioned and distrustful of government initiatives. This creates grave dangers for the democratic system that must be corrected. Politicians must demonstrate through their actions that they mean what they say, that they intend to act in the public interest, and that they will put things right. Don't just say it, insist on it and do it.

For many years Canadians have been urging the government to adopt a sensible immigration program. There have been many promises but little action. Five years ago Gallup Canada conducted a national immigration poll on our behalf. One question read:

Should immigrants preparing to enter Canada be satisfactorily cleared for all aspects of health, as well as criminal and subversive behaviour, before being permitted to enter, without discretionary power being left to the politicians?

Of the respondents with opinions, 94% said yes. Only 6% were opposed. Now here we are five years later, just beginning to consider a legislative change. This isn't good enough. For years we have known that drug dealers enter Canada by posing as refugees. They immediately become involved in the distribution and sale of narcotics, which has led our young people and others into the hell of drug addiction. Even when they were arrested, convicted and had

[Translation]

Nous jugeons sensée et importante la disposition qui confère des pouvoirs accrus aux agents principaux de l'immigration à la frontière. Nous appuyons fermement les mesures envisagées pour contrôler l'entrée des criminels et nous espérons que les agents à la frontière seront habilités à refuser l'entrée aux indésirables quand il sera évident que le refus est motivé. Là où les agents de l'immigration à la frontière seront appelés à prendre des décisions relatives à l'entrée, ils ne feront que ce qu'ils faisaient dans le passé, je vous le rappelle. Ce contrôle sera efficace seulement si les agents de l'immigration à la frontière ont l'appui ferme du gouvernement. Si certaines personnes sont incompétentes, congédiez-les, mais ne remettez pas toujours en question les décisions prises par les agents sur le terrain. Si vous acceptez de prononcer des exceptions chaque fois que les marchants d'influence se plaindront, le système s'effondrera comme il l'a fait dans le passé. Je me ferai un plaisir de revenir là-dessus pendant la période des questions.

Il est important que le gouvernement explique clairement pourquoi il resserre les contrôles. Les hésitations de dernière minute donnent l'impression que malgré le nouveau libellé des dispositions de la loi, rien ne changera. Il faut à tout prix éviter cela.

Le succès de la nouvelle politique sur l'immigration dépendra, lorsqu'elle sera arrêtée, d'un très important problème connexe. Je dis cela avec une certaine hésitation, mais nous en avons longuement discuté et nous avons jugé que l'association devait aborder la question.

Le processus politique et les dirigeants politiques souffrent d'un déficit de crédibilité de plus en plus grand auprès des Canadiens. Ces derniers sont désillusionnés et méfiants des initiatives gouvernementales. Cela pose de graves dangers pour le système démocratique et des solutions doivent être trouvées. Nos dirigeants politiques doivent montrer par leurs actions qu'ils tiendront leurs engagements, qu'ils ont l'intention d'agir dans l'intérêt de la population et qu'ils corrigeront les problèmes qui existent. Ne vous contentez pas d'en parler, insistez et agissez.

Depuis de nombreuses années, les Canadiens exhortent le gouvernement à adopter un programme d'immigration cohérent. Ils ont entendu de nombreuses promesses mais ont vu peu de gestes concrets. Il y a cinq ans, Gallup Canada a réalisé un sondage national sur l'immigration commandé par notre association. L'une des questions se lisait comme suit:

Les immigrants s'apprêtant à venir au Canada doivent-ils satisfaire, avant leur entrée au pays, aux exigences relatives à la santé, à leurs antécédents criminels et à leur comportement subversif, sans qu'aucun pouvoir discrétionnaire ne soit donné aux politiciens?

Parmi les répondants qui ont exprimé un avis, 94 p. 100 ont répondu oui. Seulement 6 p. 100 étaient opposés. Cinq ans plus tard, nous envisageons à peine de modifier la loi. C'est inacceptable. Depuis des années, nous savons que les trafiquants de drogue entrent au Canada en prétendant être des réfugiés. Dès leur arrivée, ils s'adonnent à la distribution et à la vente de narcotiques de sorte que nos jeunes et d'autres vivent l'enfer des narcomanies. Même lorsqu'ils sont

served prison terms we did not deport them. Can anyone in government provide a satisfactory explanation?

Remember that exemptions from deportation are still current. If this legislation is going to mean anything, deportation should be mandatory in these cases and the minister should not have the discretionary power to set aside deportation orders. Let us make sure we are not back here again discussing the same problem five years from now.

It isn't just a question of imposters, criminals and undesirables; there are serious questions about medical examinations for immigrants and refugees as well. But I'm going to skip the detail on that to shorten this presentation.

#### • 1420

We know that lobbies and special interest groups have been urging you to maintain the status quo and keep the borders open and fluid. As you listen to our presentation you may feel we represent a minority view, but I can assure you our concerns are shared by most Canadians.

The Progressive Conservative Party held a national policy conference at Toronto last year. The delegates came from regional policy meetings and expressed the views of party members from every region of the country. The Prime Minister told them the wishes of the Canadian people would be listened to and implemented. It was to be democracy in action.

Consider several of their resolutions and what has happened to them. One read:

Be it resolved that the prime criterion for immigration to Canada be the capability to augment the skills of the host society so that a viable work force is maintained in order that Canada can be internationally competitive.

It was approved by 64% of the delegates with only 19% opposed. Bill C-86 may be part of the answer, for the minister has stated that greater emphasis will be given to the selection of independent workers, but under the restrictions imposed by the present system with its emphasis on family reunification, designated lists and rigid point ratings, it is unlikely that the number of independents, excluding immediate family members, will exceed 3,000. This means that out of the 250,000 immigrants the minister is targeting for 1992, a little over 1% will be composed of workers needed to augment the labour force. Is this what the delegates had in mind?

Sixty-four percent of them voted for another resolution that called on the government to abandon its multicultural policy and foster a common national identity for one people living together in harmony as equal citizens loyal to the Canadian ideal. Fifty-nine percent went on to vote for the abolition of the Department of Multiculturalism.

#### [Traduction]

arrêtés, reconnus coupables et qu'ils ont purgé des peines d'emprisonnement, nous ne les expulsons pas. Y a-t-il un des élus du peuple qui puisse fournir une explication satisfaisante à cet état de faits?

N'oubliez pas que l'on accorde couramment des exemptions à des personnes visées par une ordonnance d'expulsion. Si cette loi doit être prise au sérieux, il faut que l'expulsion soit obligatoire dans de tels cas et le ministre ne doit pas avoir le pouvoir discrétionnaire d'annuler les ordonnances d'expulsion. Essayons d'éviter de nous retrouver ici encore dans cinq ans pour discuter du même problème.

Il n'y a pas que le problème des imposteurs, des criminels et des indésirables; les examens médicaux que doivent subir les immigrants et les réfugiés posent aussi problème. Je n'entrerai pas dans les détails dans le but d'écourter le plus possible cet exposé.

Nous savons que les groupes de pression et d'intérêt spéciaux vous exhortent à maintenir le statu quo et à faire en sorte que les frontières restent ouvertes et perméables. En écoutant notre exposé, vous avez peut-être l'impression que nous représentons l'avis de la minorité, mais je peux vous garantir que la plupart des Canadiens partagent nos préoccupations.

L'an dernier, le parti Progressiste conservateur a tenu une conférence nationale d'orientation à Toronto. Les délégués avaient d'abord participé à des rencontres régionales et exprimaient le point de vue des membres du parti de toutes les régions du pays. Le premier ministre leur a dit que le gouvernement agirait selon la volonté exprimée par les Canadiens. Ce devait être la démocratie en action.

Examinons plusieurs de leurs résolutions pour voir ce qu'il en est advenu. L'une d'elles se lisait comme suit:

Qu'il soit résolu que le principal critère pour l'immigration au Canada soit la capacité à augmenter le bassin de compétences de la société hôte afin qu'une population active viable soit maintenue pour assurer la compétitivité internationale du Canada.

Les délégués ont approuvé cette résolution à 64 p. 100, 19 p. 100 s'y opposant. Le projet de loi C-86 peut être un élément de réponse, puisque le ministre a affirmé qu'une plus grande préférence serait donnée aux travailleurs indépendants, mais étant donné les contraintes imposées par le système actuel qui met l'accent sur la réunion des familles, les listes désignées et le système de point très rigide, il est peu probable que le nombre d'indépendants, à l'exclusion des membres de la famille immédiate, puisse dépasser les 3 000. Cela signifie que sur les 250 000 immigrants que le Canada devrait accueillir en 1992, d'après le ministre, un peu plus de 1 p. 100 seront des travailleurs dont nous avons besoin pour augmenter la population active. Est-ce à cela que songeaient les délégués?

Soixante-quatre pour cent d'entre eux ont voté en faveur d'une autre résolution qui exhortait le gouvernement à abandonner sa politique sur le multiculturalisme et à promouvoir une identité nationale commune pour un peuple vivant ensemble dans l'harmonie et composé de citoyens égaux et loyaux envers l'idéal canadien. Cinquante-neuf pour cent ont par ailleurs voté en faveur de l'abolition du ministère du Multiculturalisme.

These are serious deviations from government policy but clearly reflect public opinion. We frequently hear politicians and bureaucrats talking about the need to educate the general public. In this case, it may be the politicians and the bureaucrats who need to be reminded that they have been elected or appointed to represent the views of the people, not to educate them.

The bill also provides for a commitment by some selected workers, presumably independents, that they must enter into contractual arrangements to live in designated regions for specified periods. This is being done to take pressure off over-taxed welfare and educational facilities in large urban centres while providing needed workers in less attractive communities.

This is another proposal resurrected from the past. After World War II we had the same requirement for agricultural workers and for people in related occupations like track workers. It didn't work. We couldn't police it, and many of the workers left for the cities within a few days of arrival. What makes the minister think it will be any better this time? Isn't it possible that by attaching these conditions to entry, he will make Canada less attractive to the independent and well-qualified workers we require?

There are references to the annual immigration plan prepared by the federal government in consultation with the provinces and immigration experts. This may give the impression that immigration operates under a well-thought-out and comprehensive program, but the truth is we have not had anything approaching a proper immigration plan since the early 1960s. We tend to deal in numbers, not substance.

Recently Mr. Valcourt told members of the editorial staff of *The Vancouver Sun* that he favours an immigration intake of 500,000 a year, and this statement was given national publicity. Who are they, how will they be recruited, and is this part of a well-thought-out immigration plan?

There's another very important and relevant question that is going to be asked over and over again in the years to come about federal immigration policy. Who does the federal minister responsible for immigration represent? Does he speak for all of Canada or does he speak for Canada minus Quebec? If it is the latter, shouldn't this be made clear?

If the proposed constitutional changes are approved, Quebec will be exempted from most, if not all, federal requirements. Even under the present immigration arrangement with Quebec this applies. Has the minister forgotten the arrangements his government made with that province under the Canada–Quebec Immigration Accord on April 1, 1991? This agreement gave Quebec virtual control over all aspects of immigration to that province and, for

# [Translation]

Ces positions se démarquent nettement de la politique gouvernementale mais reflètent clairement l'opinion publique. Très souvent, les politiciens et les bureaucrates parlent de la nécessité de sensibiliser la population. Dans ce cas, il nous semble que ce sont les politiciens et les bureaucrates à qui il faut rappeler qu'ils ont été élus ou nommés non pas pour sensibiliser la population mais pour agir selon sa volonté.

Le projet de loi prévoit par ailleurs que certains travailleurs désignés, présumément des travailleurs indépendants, devront s'engager, par contrat, à vivre dans des régions désignées pour des périodes déterminées. Cette mesure a pour but d'alléger le fardeau des services de bien-être social et d'éducation des grands centres urbains tout en fournissant aux collectivités moins attrayantes les travailleurs dont elles ont besoin.

C'est là une autre proposition que l'on a ressuscitée. Après la Seconde Guerre mondiale, nous imposions la même exigence aux travailleurs agricoles et à ceux qui travaillaient à la construction du chemin de fer. Ce fut un échec. Nous n'étions pas en mesure de vérifier le respect de cette exigence et de nombreux travailleurs se dirigeaient vers les grands centres dans les jours suivant leur arrivée. Quelle raison le ministre a-t-il de croire que les choses se passeront mieux cette fois-ci? Ne faut-il pas craindre qu'en fixant ces conditions à l'entrée, il rendra le Canada moins attrayant aux travailleurs indépendants et bien qualifiés dont nous avons besoin?

Il est parfois question du plan d'immigration annuel préparé par le gouvernement fédéral en consultation avec les provinces et les experts de l'immigration. Cela peut donner l'impression que le programme d'immigration est bien conçu et comporte des paramètres bien définis, mais en vérité, nous n'avons pas eu de plan d'immigration bien conçu depuis le début des années soixante. Nous avons tendance à nous attacher aux chiffres sans tenir compte de considérations plus fondamentales.

Récemment, M. Valcourt a dit aux membres du comité de rédaction du *Vancouver Sun* qu'il préconise un niveau d'immigration de 500 000 par année, et cette prise de position a été largement diffusée dans tout le pays. Qui sont-ils, comment seront-ils recrutés et cela s'inscrit-il dans un plan d'immigration bien conçu?

C'est là une autre question très importante et très pertinente qui sera posée sans cesse dans les années à venir au sujet de la politique fédérale en matière d'immigration. Qui le ministre fédéral responsable de l'immigration représente—t—il? Parle—t—il au nom de tous les Canadiens ou au nom du Canada moins le Québec? Dans ce dernier cas, ne devrait—il pas le dire clairement?

Si les changements constitutionnels proposés sont approuvés, le Québec sera exempté de la plupart, sinon de la totalité, des exigences fédérales. Il en va ainsi de l'actuel accord sur l'immigration signé avec le Québec. Le ministre a-t-il oublié les accords faits par son gouvernement avec la province en vertu de l'accord Canada-Québec sur l'immigration du 1<sup>er</sup> avril 1991? En vertu de cet accord, le Québec est pratiquement responsable de tous les aspects de

demographic reasons, guarantees Quebec a percentage share of the annual immigration intake equivalent to its population percentage in relation to the rest of the country. This amounts to about 25%. The accord indicates that the Quebec share may be increased to 30%.

#### • 1425

When the minister talks about an annual intake of 500,000, does he believe that Quebec can recruit between 125,000 and 150,000 immigrants a year to be assimilated into its French-speaking culture, which is what Quebec immigration policy sets out to accomplish? Does he think English Canada has the facilities and resources to absorb between 350,000 and 375,000 immigrants a year from diverse backgrounds and cultures? Or—and this is very important—is he suggesting that if Quebec cannot recruit more than, let's say, 25,000, then the rest of Canada may not be permitted to bring in more than 75,000, regardless of the numbers in an annual immigration plan.

If the Constitution declares that Quebec is a distinct society and gives it the constitutional responsibility for maintaining its French-speaking culture at the current level in relation to the rest of Canada, the courts are very likely to rule that the intake of immigrants into English-speaking Canada must not exceed the Quebec intake by more than three times to ensure that the current relationship is maintained.

Let me be more direct. If the Canada-Quebec Immigration Accord is enshrined in the Constitution and Quebec is identified as a protector of French-Canadian culture, Bill C-86 will not be a law for Canada; it will become an instrument for English-speaking Canada alone, for though Quebec may influence immigration policy for English-speaking Canada through its representatives in Parliament, Quebec will have its own untouchable and complete immigration system.

Will such a system be acceptable in the rest of Canada when it is fully understood? Will immigrants selected by Quebec and given permanent residence in that province automatically have landed immigrant status in the rest of Canada? This is only one in a series of problems that will arise when we have two different immigration programs operating in a single state. A sovereign state requires a comprehensive national immigration plan that has been worked out by the central government and other political components based on the wishes and the interests of a clear majority of its people, not just people from one area or another.

Here is what we believe should be done. Our immigration policy should be based on Canadian economic and cultural requirements. We should honour our responsibilities for genuine refugees as defined by the United Nations charter, provided that the numbers are maintained at manageable levels. Immediate family members who are free of serious communicable diseases or who do not have criminal records should have the right to enter Canada with

#### [Traduction]

l'immigration dans la province et, pour des raisons d'ordre démographique, on lui garantit une proportion du nombre annuel d'immigrants équivalente à la proportion de sa population par rapport à l'ensemble du pays, soit environ 25 p. 100. L'accord stipule que la part du Québec peut être portée à 30 p. 100.

Lorsque le ministre parle d'un apport annuel de 500 000 personnes, pense-t-il que le Québec peut recruter entre 125 000 et 150 000 immigrants par an pour les assimiler à sa culture francophone, comme le prévoit la politique québécoise sur l'immigration? À son avis, le Canada anglais a-t-il les moyens et les ressources nécessaires pour absorber entre 350 000 et 375 000 nouveaux immigrants par an, provenant de milieux différents et de cultures différentes? Ou—et ceci est très important—veut-il dire que si le Québec ne peut pas accueillir plus de 25 000 personnes, disons, le reste du Canada ne sera pas autorisé à accepter plus de 75 000 immigrants, quels que soient les niveaux prévus dans le plan annuel d'immigration?

Si la Constitution stipule que le Québec est une société distincte et lui confère la responsabilité constitutionnelle de préserver sa culture francophone au niveau actuel par rapport au reste du pays, les tribunaux statueront vraisemblablement que le nombre d'immigrants accueillis par les provinces anglophones ne doit pas être plus de trois fois supérieur à celui que reçoit le Québec, pour maintenir le rapport qui existe à l'heure actuelle.

Permettez-moi d'être plus direct. Si l'Accord sur l'immigration entre le Canada et le Québec est constitutionnalisé et que le Québec est identifié comme le protecteur de la culture francophone, le projet de loi C-86 ne sera pas une loi s'appliquant à tout le Canada; il deviendra un instrument uniquement à la disposition du Canada anglais, car même si le Québec peut influer sur la politique d'immigration des provinces anglophones grâce à ses parlementaires, il appliquera de son côté une politique d'immigration complète et intouchable.

Cette politique sera-t-elle acceptable au reste du pays lorsqu'elle sera bien comprise? Les immigrants choisis par le Québec et qui obtiendront le statut de résident permanent dans cette province obtiendront-ils automatiquement le droit d'établissement dans le reste du pays? Ce n'est qu'un exemple des nombreux cas qui se poseront si deux courants d'immigration différents sont en vigueur dans un seul État. Un État souverain a besoin d'un plan d'immigration national global élaboré par le gouvernement central et d'autres éléments politiques en se fondant sur les souhaits et les intérêts de la grande majorité de sa population, et pas seulement des habitants d'une région ou d'une autre.

Voilà ce qu'il faudrait faire, selon nous. Notre politique d'immigration devrait se fonder sur les exigences économiques et culturelles du Canada. Nous devrions honorer nos obligations à l'égard des vrais réfugiés selon la définition prévue dans la Charte des Nations Unies, à condition que les niveaux d'immigration restent raisonnables. Les membres de la famille proche qui ne sont atteints d'aucune maladie contagieuse grave ou qui n'ont pas de

the head of the family or to come in after he or she becomes established. This would include spouses, unmarried children under 21, and aged parents. Some people have said it should be unmarried children under 19, but we feel it is more generous to go to 21. All others, including extended family members, should enter through the immigration selection process geared to Canadian labour force requirements. With more than 1.5 million Canadians unemployed, we must stop the entry of unscreened marginal workers, regardless of their immigration categories, who will compete with Canadians for scarce jobs.

The breakdown in percentages for the annual intake would look like this: carefully recruited and selected immigrant workers, 40%; family members, 50% and refugees, 10%. This means that the primary function of Immigration will be to select workers in all occupational categories, from professionals to labourers, who are needed in Canada to augment and enhance our labour force. If we are going to survive in a competitive international free trade economy, our level of productivity must be second to none. It's as simple as that. We have the natural resources, and although we have a good labour force, it must become superior and produce competitive, first-quality goods and services.

Some people will ridicule this suggestion. They will argue that we lack compassion, that we are self-centred, that we wish to ignore our responsibilities for less fortunate people from other countries. They seem to have forgotten that charity begins at home. Others will say that in the long run all we really need is people. It doesn't matter who they are or what skills they may or may not have. Eventually these people and their descendants will give us the population to fuel internal markets and will produce more taxpayers to handle the excessive costs of government, including old age security.

# [Translation]

casier judiciaire devraient avoir le droit d'entrer au Canada en même temps que le chef de famille ou de venir le rejoindre une fois qu'il ou elle est bien établi(e). Cette disposition devrait s'appliquer aux conjoints, aux enfants célibataires de moins de 21 ans et aux parents âgés. Certaines personnes ont dit qu'il faudrait ramener à 19 ans l'âge des enfants non mariés, mais nous proposons un âge maximum plus généreux de 21 ans. Tous les autres, y compris les membres de la famille étendue, devraient être admis au Canada grâce au processus de sélection des immigrants axé sur les besoins de main-d'oeuvre dans notre pays. À une époque où plus de 1,5 million de Canadiens sont sans emploi, il faut cesser d'admettre des travailleurs marginaux sans effectuer la moindre vérification, quelle que soit la catégorie d'immigrants à laquelle ils appartiennent, s'ils risquent de faire concurrence aux Canadiens pour les maigres emplois disponibles.

Voici quelle serait la ventilation en pourcentage de l'apport d'immigrants: travailleurs immigrants choisis et recrutés avec soin: 40 p. 100; membres de la famille: 50 p. 100 et réfugiés: 10 p. 100. Autrement dit, les services d'immigration auraient pour fonction primordiale de choisir des travailleurs dans toutes les catégories professionnelles, depuis les membres de professions libérales jusqu'aux ouvriers et manoeuvres, dont nous avons besoin au Canada pour accroître et améliorer notre population active. Si nous voulons survivre dans une économie de libre-échange internationale très concurrentielle, notre niveau de productivité doit être sans égal. C'est aussi simple que cela. Nous avons les ressources naturelles voulues et, même si notre main-d'oeuvre est bonne, elle doit devenir supérieure et produire des biens et services de première qualité et concurrentiels.

Certaines personnes se moqueront de cette proposition. Elles soutiendront que nous manquons de compassion, que nous sommes égoïstes et que nous essayons de nous soustraire à nos obligations à l'égard des personnes défavorisées des autres pays. Ces critiques semblent avoir oublié que charité bien ordonnée commence par soi-même. D'autres diront que, à long terme, nous avons simplement besoin d'accroître notre population et que peu importent l'origine ou les compétences des immigrants dans notre pays. Ce sont ces personnes et leurs descendants qui finiront par nous donner la population nécessaire à la prospérité des marchés internes et qui accroîtront la base de contribuables en vue de faire face aux dépenses excessives du gouvernement, notamment au titre de la sécurité de la vieillesse.

• 1430

This is nonsense. Population size doesn't guarantee high living standards or national wealth. If it did, India and China would lead the world in both categories. Our ancestors, along with Germany and Japan, have set the course. Hard work and national pride in country combined with a common purpose and occupational know—how—these are the essential ingredients that must be fostered in this country, augmented by a far—sighted and properly oriented immigration plan.

C'est absurde. La taille de la population ne garantit pas un niveau de vie élevé ou une grande richesse nationale. Si c'était le cas, l'Inde et la Chine viendraient au premier rang dans ces deux catégories. Nos ancêtres, de même que l'Allemagne et le Japon, ont établi la voie à suivre. L'assiduité au travail et la fierté nationale pour son pays, combinées à un objectif commun et aux compétences professionnelles—voilà les ingrédients essentiels qu'il faut promouvoir dans notre pays, en adoptant un plan d'immigration prévoyant et bien orienté.

It is one thing to describe a problem, but another to correct it. How do you go about establishing a system along these lines? How do we obtain the workers we need, given current international conditions and world-wide population problems?

One immigration touchstone that seems to be sacrosanct these days is that immigration to Canada must be non-discriminatory and open to all parts of the world on a first-come, first-served basis, with general recruiting banned. Will this system give us what we need?

Years ago, when immigration was a major factor in improving our economy, overseas immigration officers obtained the people we needed through advertising campaigns and selection programs. The entire process was designed as a recruiting mechanism. It worked. We didn't open offices all over the world; we opened them in countries and regions where we expected to recruit the most suitable applicants.

Incidentally, this is exactly what Quebec is attempting to do to enhance its French-speaking culture, through its newly created overseas selection offices.

In those days, international conditions were not very different from the situation facing us today. For example, after the Hungarian uprising there were camps filled with Hungarian refugees in various countries of western Europe. If Jack Pickersgill, a former Liberal immigration minister, were here, I'm sure he would tell you that we moved expeditiously to relieve this problem by bringing many of these people to Canada. This is perfectly correct. What may not be understood, however, is that we examined all refugee workers to make sure they were the people Canada needed. We did our share, while not forgetting our own interests.

How do we determine the types and qualifications of the independent workers we need? Will the present system of using lists of vacancies sent in by employment centres fill the bill? The answer is no. Let me tell you why.

Employment offices are required to match unemployed workers to vacant jobs. It is an important placement function, but it does not deal with new job creation or productivity. Every employer in Canada who faces high costs and low productivity is wondering what to do about it. Some are preparing to move to other countries with lower taxes and more competitive salary rates. It isn't a question of patriotism; it is a question of survival.

### [Traduction]

Définir un problème est une chose, mais le résoudre en est une autre. Comment faire pour mettre en place un système selon ces principes? Comment obtenir les travailleurs dont nous avons besoin, étant donné la situation internationale actuelle et les problèmes liés à la population mondiale?

Un des critères essentiels qui semble être sacro-saint dans le domaine de l'immigration aujourd'hui, c'est que les immigrants au Canada doivent être acceptés sans discrimination aucune et quelle que soit leur origine, en fonction du principe du premier arrivé, premier servi, et tout en interdisant le recrutement général. Ce système nous permettra-t-il d'atteindre notre objectif?

Il y a des années, quand l'immigration était un facteur important de l'amélioration de notre économie, les agents d'immigration à l'étranger ont réussi à faire venir les gens dont nous avions besoin grâce à des campagnes de publicité et des programmes de sélection. Tout le processus était conçu comme un mécanisme de recrutement. Il a donné des résultats. Nous n'avons pas ouvert des bureaux dans le monde entier; nous les avons ouverts dans les pays et les régions où nous comptions recruter les candidats les plus valables.

Soit dit en passant, c'est exactement ce que cherche à faire le Québec pour promouvoir sa culture française, grâce à ses nouveaux bureaux de sélection à l'étranger.

À l'époque, la situation internationale n'était guère différente de celle d'aujourd'hui. Par exemple, après le soulèvement en Hongrie, on a vu des camps de réfugiés hongrois apparaître dans divers pays du monde occidental. Si Jack Pickersgill, un ancien ministre de l'Immigration du gouvernement libéral, était ici, il vous dirait certainement que nous sommes intervenus rapidement pour alléger le problème en faisant venir bon nombre de ces réfugiés au Canada. C'est tout à fait exact. Ce que l'on ne comprend peut-être pas, toutefois, c'est que nous avons examiné attentivement tous leurs dossiers pour nous assurer que notre pays avait besoin de ces gens-là. Nous avons fait notre part, sans oublier nos propres intérêts.

Comment déterminer les catégories et les compétences des travailleurs indépendants dont nous avons besoin? Le système actuel qui consiste à se reporter aux listes d'emplois vacants communiquées par les centres d'emploi nous permet-il de le faire? La réponse est non. Je vais vous expliquer pourquoi.

Les bureaux d'emploi doivent jumeler les travailleurs au chômage et les emplois vacants. Il s'agit d'une importante fonction de placement, mais cela n'a rien à voir avec la création de nouveaux emplois ou la productivité. Tous les employeurs du Canada dont les coûts sont élevés et la productivité faible se demandent comment y remédier. Certains sont prêts à partir dans d'autres pays où la fiscalité est moins sévère et les taux de rémunération plus concurrentiels. Ce n'est pas une question de patriotisme, mais bien de survie.

We need to retain employers who know how to survive, not those who end up on welfare and bankruptcy lists. Most successful employers have a pretty shrewd appreciation of the skills their employees need to make their businesses efficient and profitable, but these are not the things they talk about at employment offices. The employment office comes into it when the job has been created or when the company folds up.

During the successful years in immigration, a special federal-provincial system was set up to find out what employers really needed. Joint federal-provincial immigration teams travelled throughout each province to discuss these requirements with employers. After the employers got over the initial shock of having governments ask them what they could do to help, they usually discussed their future plans and told the teams what they needed. In this way, dependable lists of their requirements were developed. If Canadians were not available in other parts of the country, the required workers became the basis for overseas recruiting.

It worked well. In most cases, immigrant workers arrived, were at work in a few days, and welfare costs were minimal. Everything, however, depended upon effective selection methods. Continuing training courses were held to keep selection officers up to date.

We have always based selections on factors such as education, experience and personal suitability, but in the late 1960s the government encountered difficulties when it was unable to explain exactly why overseas applicants were rejected. To alleviate this problem, the idea was developed to give specific point ratings to an expanded list of factors. The politicians were able to say that this was the system and that was why the applicant passed or failed. In routine cases this may have been useful, but it has always lacked the flexibility needed to make proper judgment calls where it really counts, in middle management and professional selections.

• 1435

Overseas selections are more than just matching people and jobs. Nowadays many people in our labour force may require upgrading or retraining several times during their careers. Selection officers must look for the special qualities that enable workers to do this. These factors are very difficult to assess by point rating. Intelligence, courage, enthusiasm, ingenuity are the factors that come to mind. In the final analysis, it usually becomes a judgment call and a very important one. Give Immigration well–trained overseas selection officers who represent a cross–section of Canada, the right selection methods, locate them in suitable countries, and you will have a system to be proud of.

# [Translation]

Nous devons garder les employeurs qui savent comment survivre et non ceux qui finissent sur les listes de l'aide sociale et des faillites. La plupart des employeurs qui réussissent savent exactement les compétences dont ont besoin leurs employés pour que leur entreprise soit efficace et rentable, mais ce n'est pas le genre de choses dont ils parlent devant les responsables des bureaux d'emploi. Ces derniers interviennent lorsque l'emploi est créé ou que la compagnie ferme ses portes.

Au cours de nos années de succès en matière d'immigration, un mécanisme spécial féderal-provincial a été mis sur pied pour déterminer les besoins réels des employeurs. Des équipes conjointes fédérales-provinciales d'agents d'immigration se sont rendues dans toutes les provinces pour discuter de ces besoins avec les employeurs. Après avoir réagi à la surprise initiale de voir le gouvernement leur demander ce qu'il pouvait faire pour les aider, ces employeurs ont en général discuter de leurs projets d'avenir et indiqué aux équipes quels étaient leurs besoins. De cette façon, on a pu établir des listes fiables de leurs besoins. S'il n'y avait pas de Canadiens disponibles dans d'autres régions du pays, on faisait du recrutement à l'étranger pour trouver les travailleurs en question.

Le système a donné de bons résultats. La plupart du temps, les travailleurs immigrants sont arrivés, se sont mis au travail quelques jours plus tard et nos dépenses d'aide sociale ont été minimes. Tout le système dépendait toutefois de méthodes de sélection efficaces. On a offert des cours de formation permanente pour tenir les agents de sélection au courant.

Nous avons toujours fondé la sélection sur des critères comme le niveau d'instruction, l'expérience et les qualités personnelles des candidats, mais vers la fin des années soixante, le gouvernement s'est heurté à des problèmes lorsqu'il lui a été impossible d'expliquer exactement pourquoi certains candidats étrangers étaient refusés. Pour alléger le problème, on a eu l'idée d'adopter un système de points d'appréciation basé sur une liste étendue de facteurs. Les politiques ont pu alors expliquer que tel ou tel requérant avait été admis ou rejeté en fonction du système en vigueur. Dans les cas ordinaires, ce système s'est révélé utile, mais il n'a jamais été suffisamment souple pour permettre de prendre des décisions fondées sur le jugement dans les cas vraiment importants, soit pour la sélection des professionnels et des cadres intermédiaires.

La sélection à l'étranger n'est pas un simple mécanisme de jumelage des travailleurs et des emplois. De nos jours, bon nombre de nos travailleurs ont besoin de suivre plusieurs cours de perfectionnement ou de recyclage pendant leur carrière. Les agents de sélection doivent rechercher les qualités particulières qui permettent aux travailleurs de le faire. Ces facteurs sont très difficiles à évaluer grâce au système de points. L'intelligence, le courage, l'enthousiasme et l'honnêteté sont les facteurs qui viennent à l'esprit. En dernier ressort, cela devient une question de jugement des plus importantes. Si l'on veut disposer d'un système dont nous pouvons être fiers, il faut donner aux agents de sélection à l'étranger ayant reçu la formation nécessaire et qui sont représentatifs de notre pays, les bonnes méthodes de sélection et les mettre en poste dans des pays convenables.

Mr. Chairman, I appreciate your courtesy during this lengthy and somewhat involved presentation. However, the points I've raised are important, and I'll be pleased to discuss them.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Abbott. Mr. Allmand, would you start us off again this afternoon.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, I have no questions.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Chadwick.

Mr. Chadwick: Mr. Chairman, I just want to thank you for the presentation, and there are a couple of points I would like elaborated.

On your first page you wonder whether the amended Immigration Act coupled with departmental operational capacity and direction will be effective. Why are you saying that?

Mr. Abbott: The reason we put it in that way is that the system as set up really restricts the department in terms of switching to more selective immigration. The very fact that refugees are here, coming in their thousands, the very fact that we do not go out and recruit any more. . .

You see, in the old days—and I'm going back a few years now, but I think it's important to understand what we did before—we set up offices in countries and in areas of countries where we felt we could get the kind of people we needed, and then we went out and pursued a very vigorous recruiting campaign. We didn't just say, come in and see us if you're interested. In those days we had film shows, we had lectures, we advertised all of these programs well in advance, and we really went out and found the people we needed. Then we went over them carefully and took the ones we thought were best suited.

I should also tell you the people who were overseas in that period making the selections were brought back every year and given cross-Canada tours. They went to all of the industries of importance, and they went to all of the provinces.

I must correct myself here. When I say all of the provinces, this program applied to all of the provinces except Quebec. It was offered to Quebec, but Quebec felt they would prefer running their own program. There was nothing wrong with that. Quebec had its own views.

So we believe we really have to turn back to this kind of system, and yet the way the department is functioning at the moment, this is going to be quite difficult. That's the answer to your question.

Mr. Chadwick: The way?

Mr. Abbott: Yes, the way it's set up, the way it's operating in terms of the immigration flow that now exists.

Mr. Chadwick: I'm not quite sure what you mean, but okay. On many occasions through here, you drew our attention to the numbers. What do you think the numbers should be?

### [Traduction]

Monsieur le président, je vous sais gré de votre patience pendant cet exposé plutôt long et personnel. Toutefois, les points que j'ai soulevés sont importants et je serais heureux d'en discuter avec vous.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Abbott.

Monsieur Allmand, voulez-vous lancer la discussion à nouveau cet après-midi?

M. Allmand: Monsieur le président, je n'ai pas de questions. Le président: Merci beaucoup. Monsieur Chadwick.

M. Chadwick: Monsieur le président, je tiens simplement à remercier notre témoin de son exposé et j'aimerais qu'il nous apporte des précisions sur deux questions.

À la première page de votre mémoire, vous vous demandez si la Loi sur l'immigration modifiée combinée à la capacité opérationnelle et à l'orientation du ministère, sera efficace. Pourquoi faites-vous cette remarque?

M. Abbott: Nous avons soulevé cette question parce que le système établi limite en fait le ministère en l'empêchant d'adopter une politique d'immigration plus sélective. Le fait même que les réfugiés soient ici, qu'ils arrivent par milliers, le fait même que nous n'allions plus recruter à l'étranger...

Vous comprenez, dans le temps—et je remonte à quelques années en arrière, mais il importe de bien comprendre comment nous agissions par le passé—nous ouvrions des bureaux dans des pays et dans des régions de pays où nous pensions pouvoir trouver le genre de travailleurs dont nous avions besoin, et nous lancions alors une campagne de recrutement très énergique. Nous ne nous contentions pas de demander aux intéressés de venir nous voir. À l'époque, nous présentions des films, organisions des conférences, faisions de la publicité pour tous ces programmes longtemps à l'avance et nous prenions vraiment les devants pour trouver les personnes dont le pays avait besoin. Puis nous examinions attentivement les dossiers et acceptions ceux qui, à notre avis, répondaient le mieux à nos besoins.

Je dois également vous dire que les agents qui se trouvaient à l'époque à l'étranger pour faire les sélections revenaient tous les ans et faisaient une tournée dans tout le Canada. Ils allaient visiter toutes les entreprises importantes et dans toutes les provinces.

Permettez-moi de me corriger. Lorsque je dis toutes les provinces, en fait, le programme s'appliquait à toutes les provinces sauf le Québec. L'offre lui a été faite, mais cette province a préféré appliquer son propre programme. Il n'y avait rien de mal à cela. Le Québec avait ses propres opinions.

Nous croyons donc qu'il faut en revenir à ce genre de système et pourtant, étant donné le fonctionnement actuel du ministère, cela va se révéler une tâche difficile. Voilà qui répond à votre question.

M. Chadwick: Le fonctionnement?

M. Abbott: Oui, la façon dont il est constitué, la façon dont il fonctionne eu égard au flux d'immigration actuel.

M. Chadwick: Je ne suis pas sûr de comprendre ce que vous voulez dire, mais j'accepte votre réponse. À diverses reprises au cours de votre exposé, vous avez attiré notre attention sur les niveaux d'immigration. Où devraient-ils se situer, selon vous?

Mr. Abbott: I haven't got a number I can give you off the top of my head or a number we worked out, because I don't think anyone has that. What we do know is that our educational facilities are swamped with courses for English as a second language. We do know that welfare costs are soaring, are horrendous, and there are some very serious problems in terms of absorptive capacity, the reaction of established Canadians to newcomers coming in large numbers. Of course, there's the whole question of whether we're getting the sort of people we need for our real requirements. I think all of these things have to be weighed.

• 1440

The minister announced in Vancouver the other day he would prefer 500,000. Now, he may be right, but we've had less than 250,000, and these tremendous costs are staring at us. We need to be very careful.

Mr. Chadwick: I'd like to chase your ideas on the costs. It sounds like an echo in the room when I talk and think about it and hear what you have to say. Can you specify where you find this happening?

Mr. Abbott: I anticipated your question. We wanted to bring a chap here from Vancouver, but with time and money constraints we decided against it. Charles Campbell, who is the former vice-chairman of the Immigration Appeal Board, served in that capacity for ten years and does all of this work for us. A special bulletin written by Mr. Campbell on this matter was put out in June. It's pretty much up to date as far as you're concerned and goes into considerable detail about where the money is going and what it is costing.

Mr. Chadwick: Are there copies of that for the committee?

Mr. Abbott: I brought copies for the committee. If you would like to have them, I would certainly distribute them.

The Chairman: We'll do that through our clerk.

Mr. Chadwick: There wasn't an opportunity to bring Mr. Campbell before us?

Mr. Abbott: I understand he made an application to the committee to come down. We were going to bring him as one of our representatives, but with an hour, we just felt it was a long trip and he might not have much of an opportunity to speak.

The Chairman; Mr. Campbell was one of a host of people who wished to come, and the committee had to draw some reasonable line.

Mr. Abbott: We understand that, Mr. Chairman.

**Mr.** Chadwick: Can you tell me specifically where you saw these impacted costs because of immigration? Did you see it all over the country?

**Mr.** Abbott: Yes, but the impact is really in the large cities of Montreal, Toronto and Vancouver and to a lesser extent perhaps in Calgary and Edmonton.

[Translation]

M. Abbott: Je n'ai pas de chiffres précis à vous indiquer au pied levé, car nous n'avons fait aucun calcul à ce sujet, et je pense que personne ne l'a fait. Ce que nous savons, c'est que nos établissements d'enseignement sont envahis par des cours d'anglais langue seconde. Nous savons que les coûts de l'aide sociale montent en flèche, sont exorbitants et il se pose de très graves problèmes quant à notre capacité d'assimilation, ou à la réaction des Canadiens établis face à l'arrivée massive de nouveaux venus. Évidemment, il faut nous demander si nous cherchons le genre de personnes dont nous avons besoin pour satisfaire à nos vrais besoins. À mon avis, nous devons tenir compte de tous ces éléments.

L'autre jour, à Vancouver, le ministre a dit qu'il préférerait accueillir 500 000 immigrants par an. Il a peut-être raison, mais nous accueillons moins de 250 000 personnes, et nous sommes maintenant confrontés à des coûts énormes. Il nous faut être très prudents.

M. Chadwick: Je voudrais poursuivre vos idées au sujet des coûts. Vous semblez faire écho à mes propres idées. Pourriezvous préciser où ces coûts se situent?

M. Abbott: Je m'attendais à votre question. Nous voulions amener quelqu'un de Vancouver ici pour témoigner, mais nous avons changé d'idée, car le temps et l'argent nous sont comptés. M. Charles Campbell, qui a été le vice-président de la Commission d'appel de l'immigration pendant dix ans, fait tout ce travail pour nous. Il a préparé un bulletin d'information spécial à ce sujet, que nous avons publié au mois de juin. Le bulletin est suffisamment à jour pour vos besoins, et les coûts et les dépenses y sont expliqués de façon très détaillée.

M. Chadwick: En avez-vous des exemplaires pour les membres du comité?

M. Abbott: J'ai apporté des exemplaires pour le comité. Si vous en voulez, je peux certainement les distribuer.

Le président: Nous allons demander à la greffière de s'en charger.

M. Chadwick: Il n'était pas possible d'inviter M. Campbell?

M. Abbott: Je crois qu'il s'est adressé au comité dans l'espoir de comparaître. Nous avions l'intention de l'amener en qualité d'un de nos représentants, mais nous n'avons qu'une heure, le voyage est long et il n'aurait pas vraiment eu l'occasion de parler.

Le président: M. Campbell était parmi la multitude de gens qui désiraient comparaître, mais le comité a dû limiter le nombre de témoins à un niveau raisonnable.

M. Abbott: Nous comprenons, monsieur le président.

M. Chadwick: Pourriez-vous me préciser où se situent ces coûts d'immigration? Les retrouve-t-on dans tout le pays?

M. Abbott: Oui, mais leurs répercussions se sont sentir davantage dans les grandes villes comme Montréal, Toronto et Vancouver, et peut-être dans une moindre mesure, à Calgary et à Edmonton.

Mr. Chadwick: Do you think the problems you've seen with absorption can be overcome in those communities, or what would you recommend in those communities right now?

Mr. Abbott: I'm not Solomon, and that's a very difficult question.

**Mr. Chadwick:** But you must have some thoughts on that. Have they reached the saturation point, in your view?

Mr. Abbott: I would think so. This is my personal view, let me be very clear about that. I think in cities like Toronto we've reached the point where we need to be careful about it. It's not working that well, and remember, Toronto has been a very generous community for many years. This isn't a question of racism or anything like that; there are just too many people all coming together at one time. I think this is something that needs to be looked at very carefully. I'm avoiding answering the question because I don't have the answer.

Mr. Chadwick: I appreciate that.

M. Jourdenais: J'avais l'intention de faire comme mon collègue Warren Allmand, c'est-à-dire de ne pas poser de questions, parce que je suis insulté quand j'entends une personne qui se présente devant un comité qui étudie la possibilité d'améliorer le système d'immigration dire: Charity begins at home. C'est la déclaration la plus égoïste que j'aie jamais entendue au sujet de l'immigration pendant mes huit années comme parlementaire.

• 1445

Je n'avais pas remarqué quel organisme le monsieur représentait, mais je dois dire que chaque fois que je reçois quelque chose venant de l'Immigration Association of Canada, je le jette à la poubelle numéro 13. Je suis insulté.

Si je quitte, est-ce qu'on aura encore le quorum?

The Chairman: Yes.

Mr. Jourdenais: Thank you very much. That's all I had to say. I'm insulted. It's a free country, but there's a limit to a free country.

The Chairman: Mr. Abbott, I speak as the chair of this committee and on behalf of the House of Commons. You were properly invited by this committee, you asked to appear, the committee invited you. Your evidence is welcome before the committee, and the fact that certain members disagree with the perspective you raise is part of the democratic dialogue. I want to tell you as the chairman that your presence is very much appreciated from that point of view, whether people agree with you or not. I think a lot of people probably do agree with you, just as other people with a different perspective come with not all Canadians backing their point of view. That's what democracy is about.

Mr. Abbott: Mr. Chairman, let me just comment. I fully understand that. We don't expect everyone to agree with us; that's not the democratic process. If this gentleman feels strongly about it, that's his right and privilege, and I respect his position and his right to express himself just as you have allowed us to express our views here. We appreciate that very much.

[Traduction]

M. Chadwick: Est-il possible de surmonter les problèmes d'absorption dans ces villes? Que recommandez-vous pour ces villes à l'heure actuelle?

M. Abbott: Je n'ai pas la sagesse du roi Salomon, et la question que vous venez de poser est très difficile.

M. Chadwick: Mais sans doute avez-vous des idées à ce sujet. Croyez-vous que ces villes aient atteint le point de saturation?

M. Abbott: Je dirais que oui. Remarquez bien qu'il s'agit là de mon opinion personnelle. Je pense que nous en sommes rendus, dans les villes comme Toronto, au point où il nous faut être prudent. Le système ne fonctionne pas tellement bien, et n'oubliez pas que Toronto a été très généreux pendant bien des années. Il ne s'agit pas de racisme, pas du tout. C'est très simple: Trop de gens arrivent tous en même temps. Il me semble qu'il faut examiner la question très attentivement. Si j'évite de répondre à la question, c'est parce que je n'ai pas la réponse.

M. Chadwick: Je comprends cela.

Mr. Jourdenais: I intended to take the same approach as my colleague, Warren Allmand, i.e. not ask any questions, because I am insulted when I hear someone appear before a committee that is studying ways to improve this immigration system say that charity begins at home. That is the most selfish statement that I have ever heard about immigration during my eight years as a member of Parliament.

I didn't notice what organization the gentleman represents, but I must say that every time I receive something from the Immigration Association of Canada, I throw it directly into the garbage. I am insulted.

If I leave, will we still have a quorum?

Le président: Oui.

M. Jourdenais: Merci beaucoup. C'est tout ce que j'ai à dire. Je suis insulté. Vous avez droit à vos opinions, mais il y a des limites

Le président: Monsieur Abbott, en tant que président de ce comité, et au nom de la Chambre des communes, je tiens à souligner que le comité vous a invité ici en bonne et due forme. Vous avez demandé à comparaître, et le comité vous a invité. Nous accueillons votre témoignage devant le comité, et si certains députés s'opposent à votre point de vue, cela fait partie du dialogue démocratique. En tant que président, je vous dis que votre présence est très appréciée, peu importe si les gens sont d'accord avec vous ou non. Je crois que beaucoup de Canadiens pensent comme vous probablement. De la même façon, d'autres gens, qui ont des idées différentes, viennent comparaître, même si certains Canadiens n'appuient pas leur position. C'est ça la démocratie.

M. Abbott: Monsieur le président, permettez-moi une observation. Je comprends parfaitement ce que vous dites. Nous ne nous attendons pas à ce que tout le monde soit d'accord avec nous. Le processus démocratique ne fonctionne pas comme ça. Ce monsieur a le droit et le privilège d'avoir des opinions arrêtées à ce sujet, et je respecte sa prise de position et son droit de s'exprimer, tout comme vous nous avez permis d'exprimer nos idées ici. Nous vous en sommes très reconnaissants.

The Chairman: Thank you for taking the time to prepare your brief and come before us today. It will be part of our record and will be taken into consideration as we, as a committee, get down to making clause—by—clause amendments.

Mr. Abbott: There is just one thing before we close. I take it that Dr. Isbister's letter will be appended to the minutes of this meeting.

The Chairman: It will indeed.

Members, I am pleased to introduce, from the Jesuit Centre for Social Faith and Justice, Mr. Edward Hyland; and a witness who was here before, Mr. Colin MacAdam. Members will remember that he is the co-ordinator of the Jesuit Centre.

The Reverend Edward Hyland (Director, Jesuit Centre for Social Faith and Justice): Thank you very much, Mr. Thacker.

First of all, I would like to thank the committee for inviting us to come here today to present the views of the Jesuit Centre, and in particular the Jesuit Refugee Service, on Bill C–86, particularly as that bill will affect refugee claimants. We will try to be brief so that we can leave a maximum amount of time for exchange and questions.

I would like to start by introducing the Jesuit Centre a little, and then Mr. MacAdam will make a few comments. Then we would like to go to the brief and look at some of our suggestions for changes to specific sections of the bill.

The Jesuit Centre is based in Toronto. We have had a program dealing with refugees now since 1984–85 called the Jesuit Refugee Service. The Jesuit Refugee Service in Canada is part of an international effort of the Society of Jesus to work with and on behalf of refugees. So there are Jesuit Refugee Services in Central America, Mexico, southeast Asia and different parts of Africa, as well as Europe, the United States and here in Canada.

#### • 1450

The focus of our work on behalf of refugees in Canada, at least among the English-speaking Jesuits—the French-speaking Jesuits in Quebec have another focus—has been on education, helping Canadians understand why there are refugees in the world and why people come to Canada seeking refuge and protection. We have invested a fair amount of time and energy in that direction.

With those very brief introductory remarks, I will pass the microphone to Mr. MacAdam before we go into a more detailed look at our brief.

Mr. Colin MacAdam (Co-ordinator, Jesuit Centre for Social Faith and Justice): Mr. Chairman and members of the committee, I just wanted to share with you a little bit of my experience as an educator in refugee matters. For the past six years I've been speaking to publics about who refugees are and what they think refugees are, and promoting a kind of back-and-forth on the question of Canadian refugee policy and the question of what rights or obligations accrue to refugees in this country.

#### [Translation]

Le président: Je vous remercie d'avoir préparé un mémoire et d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Le mémoire sera annexé au procès-verbal, et le comité en tiendra compte au moment de proposer des amendements aux divers articles.

M. Abbott: Une chose avant de terminer. Je crois comprendre que la lettre de M. Isbister sera annexée au procès-verbal de cette réunion.

Le président: C'est tout à fait exact.

Membres du comité, je suis heureux de vous présenter M. Edward Hyland, du Jesuit Centre for Social Faith and Justice, ainsi qu'un témoin qui a déjà comparu par le passé, M. Colin MacAdam. Vous vous souvenez sans doute qu'il est le coordonnateur de ce centre.

Le révérend Edward Hyland (directeur, Jesuit Centre for Social Faith and Justice): Merci beaucoup, monsieur Thacker.

Je voudrais commencer par remercier le comité de nous avoir invités à comparaître ici aujourd'hui afin de présenter les opinions de notre centre au sujet du projet de loi C-86, surtout les opinions du Jesuit Refugee Service, étant donné que ce projet de loi aura des répercussions sur les demandeurs de statut de réfugié. Nous allons essayer d'être brefs pour avoir autant de temps que possible pour échanger des idées et répondre aux questions.

Je vais commencer par présenter notre centre, et M. MacAdam fera ensuite quelques observations. Puis, nous passerons au mémoire et examinerons quelques-unes de nos suggestions pour modifier des articles précis du projet de loi.

Le Jesuit Centre est établi à Toronto. Depuis 1984-1985, nous offrons un programme à l'intention des réfugiés qui s'appelle le Jesuit Refugee Service (Service jésuite des réfugiés). Ce service au Canada fait partie des efforts internationaux de la Société de Jésus pour travailler avec les réfugiés et pour les représenter. On retrouve ces services en Amérique centrale, au Mexique, en Asie du sud-est et dans différentes parties d'Afrique, de même qu'en Europe, aux Etats-Unis et au Canada.

Au Canada, l'essentiel de notre travail en faveur des réfugiés, du moins en ce qui concerne les Jésuites anglophones—c'est différent pour les Jésuites francophones au Québec—porte sur l'éducation, c'est-à-dire que nous aidons les Canadiens à comprendre pourquoi il existe des réfugiés dans le monde et pourquoi des gens viennent chercher au Canada refuge et protection. Nous avons consacré à cette tâche beaucoup de temps et d'énergie.

Je termine ici mes très brèves remarques préliminaires et je cède maintenant le microphone à M. MacAdam, avant que nous examinions plus en détail notre mémoire.

M. Colin MacAdam (coordonnateur, Jesuit Centre for Social Faith and Justice): Monsieur le président et messieurs les membres du comité, je veux simplement vous parler un peu de mon expérience comme éducateur spécialisé dans les questions concernant les réfugiés. Au cours des six dernières années, j'ai discuté avec différents groupes, expliquant qui sont les réfugiés et écoutant l'opinion des membres de mes auditoires sur les réfugiés, favorisant ainsi des échanges de vues sur la question de la politique canadienne en matière de réfugiés, ainsi que sur les droits ou les obligations des réfugiés dans notre pays.

I want to share with you three reflections on that work. One—and I think the poll conducted by the government most recently confirms this—is that in fact the Canadian public does know the difference between an immigrant and a refugee. They know it at a distance, let's say. They know that an immigrant is someone who in some way, shape or form is choosing to come to this country, whereas they know that a refugee is a victim of some sort of persecution. But what becomes abundantly unclear, from the work I've done—and it's apparent again in the most recent polls—is that confusion and frustration emerge when Canadians try to figure out how refugees, especially, are granted refugee status here.

You get horrendously misinformed opinions. For instance, I believe you're familiar with a resolution passed by the Brampton city council only weeks ago that had a clause saying that whereas a person can gain refugee in Canada by simply arriving at the border and making a claim... That was an understanding of how a person gains refugee status here that was adopted by a city council in this country. That's just an example of how skewed and perhaps misinformed some publics can be on how we decide to give asylum or protection to these refugees out there.

I want to suggest two reasons for that lack of understanding. They're very concrete. One is that the documentation of human rights abuse is a very sensitive practice, with great risks to those who monitor, report and document it. The information that our Immigration and Refugee Board relies on in deciding a case is gained and collected in a very sensitive and life—threatening manner; hence there's not a great deal of publicity to that practice.

Similarly, the victims of human rights abuse have many reasons not to publicize or even speak at all about their personal suffering and tragedy. Because there's such little visibility to the documentation of human rights abuse and to the experience of that abuse by these people who come and make a refugee claim, the general public is understandably susceptible to distorted, confused and ill-informed notions about how the refugee system works.

• 1455

My second point is that regardless of the lengths to which Canada goes to make a refugee hearing non-adversarial, in reality from a refugee's point of view it is. It is even up to the refugee to convince a lawyer in the first instance that they have a good claim, and so on and so forth through the process.

The point I want to make here is that the Department of Immigration has untold resources to advocate its position on policy matters like those contained in bills like Bill C-86. The question I pose is, who advocates for refugees? There is not a

[Traduction]

Je tiens à vous faire part de trois réflexions qui découlent de mon travail. Premièrement—et je pense que le sondage mené tout récemment par le gouvernement le confirme—la population canadienne connaît vraiment la différence entre un immigrant et un réfugié. Cette connaissance est cependant plutôt vague, disons. Les gens savent qu'un immigrant est une personne qui choisit, pour une raison ou une autre, de venir dans notre pays, tandis qu'un réfugié est la victime d'une certaine forme de persécution. Dans mon travail, cependant, je me suis rendu compte—et on le voit encore une fois dans les sondages les plus récents—que la confusion et la frustration surgissent quand les Canadiens essaient de comprendre comment les réfugiés, en particulier, obtiennent le statut de réfugié ici.

Les gens sont horriblement mal renseignés. Vous êtes sûrement au courant, par exemple, d'une résolution adoptée par le conseil municipal de Brampton il y a quelques semaines à peine et qui comportait une clause affirmant qu'une personne peut obtenir le statut de réfugié au Canada en venant simplement à la frontière et en présentant une demande... C'est donc ainsi que l'on croit qu'une personne peut obtenir le statut de réfugié ici, selon une résolution adoptée par le conseil municipal d'une ville de notre pays. Ce n'est qu'un exemple des notions confuses qu'ont certaines gens, probablement mal informées, au sujet de la façon dont nous décidons d'accorder asile ou protection aux réfugiés.

J'aimerais vous donner deux raisons expliquant ce manque de compréhension. Elles sont très concrètes. Premièrement, la documentation relative à l'abus des droits de la personne est une chose très délicate à obtenir, car ceux qui détectent ce genre d'abus et en font rapport courent de grands risques en le faisant. Les renseignements sur lesquels notre Commission de l'immigration et du statut de réfugié se fonde pour décider d'un cas sont recueillis dans des conditions très difficiles où il y a même parfois danger de mort; on n'a donc pas tellement tendance à rendre cette pratique très publique.

En outre, les victimes d'abus des droits de la personne ont bien des raisons de ne pas rendre publiques ou même de ne pas parler du tout de leur souffrance et de leur tragédie personnelle. Etant donné qu'on ne divulgue pas au grand public la documentation concernant l'abus des droits de la personne et qu'on ne raconte pas partout l'expérience des victimes de ces abus qui viennent demander le statut de réfugié, le grand public risque évidemment d'avoir des vues dénaturées, confuses et pleines d'inexactitudes pour ce qui est de la façon dont le système d'acceptation des réfugiés fonctionne.

En outre, quelles que soient les mesures que prend le Canada pour faire de l'audition des demandes de statut un processus non contradictoire, en fait, il l'est toujours du point de vue des réfugiés. C'est à lui qu'il revient de convaincre un avocat au départ que sa revendication est justifiée, et ainsi de suite, jusqu'à la fin du processus.

Ce que je veux vous faire comprendre, c'est que le ministère de l'Immigration dispose de ressources incalculables pour défendre sa position à l'égard de questions de politique comme celles que renferme le projet de loi C-86, entre

Canadian association of refugees before you today speaking on their own behalf about the bill that directly impacts on their lives. Instead, refugees, for a number of reasons, have to rely on others to advocate for them.

Those same polls that I referred to indicate that the public puts a great deal of credibility in the churches who work on behalf of refugees, but then the other key sector that advocates in the interest of refugees is lawyers. Well, the same poll says that lawyers certainly do not enjoy credibility among the public. Again, the point I am just trying to make is that the persons concerned have a very difficult time presenting their own interests.

My last point in introducing our comments about the bill is that in the end you, the government, must choose to respond to the little-known and little-understood reality of refugees, or to the better-known though misinformed understandings of the public. Your job is not easy, but you must try to draw the line. I think the submissions that we will now be presenting on the substance of the bill will reflect our strong feeling that the bill speaks far too much to the interest of a misinformed public and does not do enough to present the voice of those voiceless. Without further ado, I will pass it back to Ted to begin.

Rev. Hyland: I would like to begin by looking at our first recommendation, which you will find on page 4 of the brief.

I guess our main concern with the bill overall is with what appeared to us to be—not only to us, but to other organizations—a real effort to keep refugee claimants away from the refugee determination system. Over the last several years we have had our criticisms of the present refugee determination system. The criticisms notwithstanding, I would say, and we would say as an organization, that on balance the majority of people who have come to this country to claim refugee status have had a chance to lay their case before the decision—makers, the Convention refugee determination division, and that the government's own statistics indicate that upwards of 95% of those claims are not manifestly unfounded or abusive. Depending on the year, between 65% and 75% of the people were found to be refugees according to the terms of the Geneva Convention.

# • 1500

When you look at the bill and at its cumulative effect, one of the things we are especially concerned about is access to the system. Our first recommendation has to do with the fact that the people who are recognized as Convention refugees in other countries will not be eligible to make refugee claims in this country, in Canada, against the country that granted them asylum. As you are all very well aware, under the current act that is possible.

# [Translation]

autres. La question que je me pose est la suivante: Qui prend la défense des réfugiés? Pas une seule association canadienne de réfugiés n'a comparu devant votre comité pour parler au nom des réfugiés de ce projet de loi qui les touche directement. Par contre, pour diverses raisons, les réfugiés doivent compter sur d'autres pour prendre leur défense.

Les sondages dont j'ai parlé révèlent que le public accorde une grande crédibilité aux Églises qui travaillent pour les réfugiés, mais les avocats représentent l'autre secteur important qui défend les intérêts des réfugiés. Eh bien, on dit dans le même sondage que les avocats ne jouissent pas de la même crédibilité auprès du public. Là encore, ce que j'essaie de vous dire, c'est qu'il est très difficile aux personnes concernées de défendre leurs propres intérêts.

Pour conclure cette introduction à nos observations au sujet du projet de loi, je dirai que c'est vous, le gouvernement, qui devez en dernier ressort réagir à la réalité mal connue et mal comprise des réfugiés, ou à l'attitude du public qui connaît la situation mais qui est mal informé. Votre tâche n'est pas facile, mais vous devez essayer de rétablir les faits. Les observations que nous allons faire sur le fond du projet de loi refléteront notre profonde conviction que cette mesure défend beaucoup trop les intérêts d'un public mal informé et ne représente pas suffisamment ceux qui n'ont aucun autre moyen de se faire entendre. Sur ce, je cède la parole à Ted qui va commencer l'exposé.

Le rév. Hyland: Je voudrais tout d'abord vous parler de notre première recommandation, qui se trouve à la page 4 du mémoire.

Ce qui nous préoccupe le plus dans ce projet de loi, ce sont les dispositions qui, à nos yeux-et c'est un avis que partagent d'autres organismes-traduisent un effort réel pour rendre plus difficile aux demandeurs du statut de réfugié l'accès au processus de reconnaissance de ce statut. Depuis plusieurs années, nous critiquons le processus actuel de reconnaissance du statut de réfugié. Malgré ces critiques, je tiens à dire, au nom de notre organisme, que dans l'ensemble la majorité des gens qui sont arrivés dans notre pays pour demander le statut de réfugié ont eu la possibilité de présenter leurs arguments aux décideurs, soit la section du statut de réfugié, et que les propres statistiques du gouvernement révèlent que plus de 95 p. 100 des revendications sont fondées et ne constituent pas des abus. Selon l'année visée, entre 65 et 75 p. 100 des demandeurs de statut ont été reconnus comme de vrais réfugiés au sens de la Convention de Genève.

Lorsqu'on examine le projet de loi et son effet cumulatif, un des problèmes qui nous paraît très préoccupant est celui de l'accès au système. Notre première recommandation est liée au fait que des personnes qui sont reconnues comme étant des réfugiés au sens de la Convention dans d'autres pays ne pourront pas présenter une revendication de statut de réfugié dans notre pays, au Canada, pour quitter le pays qui leur a accordé l'asile. Comme vous le savez très bien, cela est possible en vertu de la loi actuelle.

Our first recommendation is essentially that the exception the government is proposing to delete in Bill C-86 be restored. This exception allows a person who has been found to be a Convention refugee in another country, and who is claiming refugee status against, vis-à-vis or with respect to that country, to have access to our refugee determination system.

Our second recommendation has to do with the fact that a senior immigration officer will make a determination about whether or not a person is eligible. Our concern there is that a person who is in the employ of the immigration department, whose job it is to control our border, will be in a position to make a decision about whether a person should have access to our refugee determination system.

I would just like to draw your attention to the UNHCR handbook on procedures for determining refugee status. At paragraph 192, the handbook quotes a recommendation that came from the executive committee in 1977. The executive committee of the United Nations High Commissioner for Refugees said:

The competent official (e.g., immigration officer or border police officer) to whom the applicant addresses himself at the border or in the territory of a Contracting State should have clear instructions for dealing with cases which might come within the purview of the relevant international instruments. He should be required to act in accordance with the principle of *non-refoulement* and to refer such cases to a higher authority.

Within the international community, within the UNHCR, I think there is a sense that we are dealing with people in very delicate, vulnerable, difficult circumstances. A decision about whether a person should have access or is eligible to have access to a refugee determination process should not be left to a front-line immigration officer. This requires a decision and a type of judgment that presumes a formation...people who are experts and who know something about the situations from which refugee claimants come.

Our second recommendation is that proposed paragraph 45.(1)(a) be deleted so that the senior immigration officer not have the power to determine a refugee claimant eligible pursuant to paragraphs 46.01(1)(a), (b) and (c), and that the question of eligibility should be part of the single-step refugee determination process so that every person claiming refugee gets referred to the Convention status Determination Division. This will make a determination of exclusion based on ineligibility in the course of determining the validity of the claim. In other words, this would be part of the judgment, the decision required or necessary, in determining whether or not a person is a refugee.

Our third recommendation around the issue of accessibility is a safe—third country. We are recommending that this be deleted so that the principle of the country of first asylum or direct flight not be used as a criterion of eligibility.

## [Traduction]

Notre première recommandation vise à rétablir l'exception que le gouvernement compte abroger dans le projet de loi C-86. En vertu de cette exception, une personne qui a été admise en tant que réfugié au sens de la Convention dans un autre pays et qui revendique le statut de réfugié pour quitter le pays en question, peut avoir accès à notre processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Notre deuxième recommandation découle du fait qu'un agent d'immigration principal pourra statuer sur la recevabibilité de la demande. Ce qui nous préoccupe en l'occurrence, c'est qu'une personne au service du ministère de l'Immigration et dont le travail consiste à contrôler nos frontières, sera en mesure de prendre une décision en vue d'accorder ou non l'accès à une personne à notre processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Je tiens à attirer votre attention sur le manuel du HCR sur les procédures de détermination du statut de réfugié. Au paragraphe 192, le manuel cite une recommandation formulée par le comité de direction en 1977. Voici ce qu'avait déclaré alors le comité de direction du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:

L'agent compétent—par exemple, l'agent d'immigration ou l'agent de la patrouille frontalière... auquel s'adresse le requérant à la frontière ou sur le territoire d'un État contractant devrait recevoir des directives précises pour traiter les cas qui relèvent des instruments internationaux pertinents. Il devrait être tenu d'agir conformément au principe du non-refoulement et de renvoyer ces cas à une autorité supérieure.

Dans la communauté internationale, au sein du Haut-commissariat, les gens sont conscients du fait que nous avons affaire à des personnes dans une situation très délicate, vulnérable et difficile. Une décision quant à la recevabilité d'une demande ou à l'accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié ne devrait pas être prise par un agent d'immigration de première ligne. Ce genre de décision et de jugement doivent être pris par des personnes ayant reçu une formation, des spécialistes qui connaissent le contexte dans les pays d'où viennent les demandeurs du statut de réfugié.

Notre deuxième recommandation vise à abroger le projet d'alinée 45.(1)a) de façon à ce que l'agent d'immigration principal n'ait pas le pouvoir de juger de l'admissibilité d'un demandeur du statut de réfugié aux termes des alinéas 46.01(1)a), b) et c); en outre, la question de l'admissibilité devrait faire partie du processus de reconnaissance du statut de réfugié en une seule étape, de façon à ce que le cas de toute personne qui demande le statut de réfugié soit déféré à la section du statut de réfugié. Celle-ci pourra prendre une décision d'exclusion fondée sur l'inadmissibilité, dans le cadre de l'établissement de la validité de la demande. Autrement dit, cela ferait partie intégrante du jugement, de la décision requise ou nécessaire, en vue d'établir si une personne est ou non un véritable réfugié.

Notre troisième recommandation sur la question de l'admissibilité concerne la notion du pays tiers sûr. Nous recommandons que cette disposition soit abrogée de façon à ce que le principe du premier pays d'asile ou du vol direct ne serve pas de critère d'admissibilité.

I know this has been a very controversial issue. It was controversial in Bill C-55. It's controversial now. We do not think this has a place in determining whether a person is eligible to have access to a refugee determination process or not, so our recommendation is that this clause be deleted.

• 1505

Finally, recommendation 4 is the right to counsel. As you are well aware, the designated counsel program has been dropped in Bill C-86. The proposal is that it be dropped. Our feeling is that refugee claimants who arrive at the border should have benefit of some sort of counsel. They should know. They should have someone who is there and able to represent their interests and help them get their story heard by whatever person or instance is hearing their presentation.

As it is now, a person who arrives at the border and appears before a senior immigration officer would not have access to counsel. A judgment decision would be made as to eligibility, and that person could be sent away without ever having had the chance to receive any sort of counsel or representation.

Mr. MacAdam: I will briefly note a number of amendments that we would propose. Most of you have heard these amendments, probably repeatedly and probably from legal minds more articulate than mine, but I want to reiterate them from the vantage point of what I said earlier. Our legal experts who advocate for refugees will do so in terms of their constitutional rights within the legal framework of this country. I want to reiterate those points from the vantage point of who refugees are, and just to remind us that they cannot be here to speak for themselves. As a people and as a government, you must bear their reality in mind.

Briefly, on the benefit of the doubt, this is a compassion test. We don't have to give refugee claimants the benefit of the doubt, but we do because we recognize that their situation behooves us as humans to do so. So the proposed section to reverse granting refugee claimants the benefit of the doubt should be deleted.

Confidentiality, again for the reasons I stated earlier, it behooves us to respect the experience of a person who is describing a tragic and difficult situation that they were inadvertently put through. Again, it is a question of respect. So far there have been no strong arguments from the minister or the government to suggest why this question of confidentiality and the in camera nature of the hearing should be changed. Therefore we recommend that it be left as is.

On the question of appeal, there should be an appeal on the merits of a refugee's case. Bill C-86 is silent on this, and I think natural justice calls upon us to recommend that an appeal on the merits of refugee claims should be allowed.

[Translation]

Je sais que cette question est vivement controversée. Elle l'était déjà dans le cas du projet de loi C-55. Elle l'est encore aujourd'hui. D'après nous, cela ne doit pas intervenir pour savoir si une personne peut avoir accès au processus de détermination du statut de réfugié ou pas, et nous recommandons donc la suppression de cet article.

Enfin, la recommandation 4 porte sur le droit à un conseiller. Comme vous le savez, le programme de conseiller désigné a été éliminé dans le projet de loi C-86. On voudrait le supprimer. Nous estimons que les demandeurs du statut de réfugié qui arrivent à la frontière devraient pouvoir avoir un conseiller quelconque. Ils devraient savoir. Il leur faudrait quelqu'un qui puisse représenter leurs intérêts et les aider à raconter leur histoire à la personne ou à l'instance qui doit les écouter.

Actuellement, une personne qui arrive à la frontière et passe devant un agent principal n'aurait pas accès à un conseiller. Une décision serait prise quant à son admissibilité et cette personne pourrait être renvoyée sans avoir eu la possibilité de bénéficier de conseils ou d'être représentée.

M. MacAdam: Je voudrais signaler rapidement plusieurs amendements que nous voudrions proposer. Vous les avez déjà entendus pour la plupart, sans doute à plusieurs reprises et sans doute dans la bouche de juristes plus éloquents que moi, mais je tiens à les répéter dans le contexte de ce que j'ai dit tout à l'heure. Nos experts juridiques qui défendent les réfugiés parleront de leurs droits constitutionnels dans le cadre juridique de notre pays. Je veux répéter ces arguments du point de vue des réfugiés, simplement pour nous rappeler qu'ils ne peuvent se défendre eux-mêmes. C'est une réalité que vous ne pouvez ignorer.

Rapidement, en ce qui concerne le bénéfice du doute, c'est un critère de compassion. Nous ne sommes pas tenus de donner aux demandeurs du statut de réfugié le bénéfice du doute, mais nous le faisons parce que nous reconnaissons que leur situation nous oblige à le faire en tant qu'êtres humains. Il faudrait donc supprimer l'article proposé visant à ne plus donner le bénéfice du doute aux demandeurs.

La confidentialité; pour les raisons que j'ai énoncées tout à l'heure, nous nous devons de respecter le cas d'une personne qui décrit une situation tragique et difficile dans laquelle elle s'est trouvée par inadvertance. Je le répète, c'est une question de respect. Jusqu'ici, le ministre ou le gouvernement n'ont présenté aucun argument valable pour justifier un changement concernant ce principe de confidentialité et la tenue à huis clos des audiences. Nous recommandons donc le statu quo.

En ce qui concerne les appels, ils devraient être possibles en fonction du bien-fondé de la cause du réfugié. Le projet de loi C-86 est muet à ce sujet et c'est un acte de justice fondamentale que de recommander que les appels soient autorisés en fonction du bien-fondé des demandes de réfugiés.

• 1510

On the question of documentation, the provision in Bill C-86 that a person, even though they might be accepted, would not be landed where the question of ID is in question again is punitive in a manner that is unacceptable. Again, from my experience as a teacher, I've had many, many situations in a church, union, or community group where someone stands up and says, but what about the guy who tears up his passport when he gets off the plane? If they want to sneak into the country, why do you then just say fine, it's okay?

What that reveals is a profound unfamiliarity with who a refugee is. I have to stand there and say, look, a refugee destroys or falsifies his or her ID not to get into this country—there's no threat here—but to get out of the country where they feared for their life. Once they get here they want to re—establish their true identity. That's why they tear it up, or else it is because of the measures a refugee has to take in order to get out of the country and get into a safe country. He has to deal with smugglers and criminal elements. They're at the mercy of those people, and they'll be told what to do with the documents, and they'll do it.

This clause of the bill that would punish a person for successfully fleeing the country and running the gamut of such an underground and life-threatening passage is not called for. It suggests a negative and ill-informed understanding within the Canadian public. So that section should be deleted. There should be no punitive sanctions, including border sanctions, concerning those who arrive here without documentation.

Regarding detention, there's no reason for the measures that are proposed in Bill C-86. Instead, there is every reason to ensure that detention is brought against refugee claimants very much as a last measure. We recommend that the current seven-day review should be maintained. We would endorse, I think, the recommendation of the Inter-Church Committee for Refugees that there be a review after two days and then subsequently after two seven-day periods.

Removals should not occur, even for rejected claimants, without some form of review process.

Finally, Canadians should be encouraged to assist refugee claimants. Measures increasing the penalties against smuggling should be deleted and sanctions against transport carriers should be deleted as well.

The Chairman: Thank you. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: My first question, as with others, is whether or not the Jesuit Centre was consulted by the department, or the minister, in the drafting of this bill before it was tabled.

• 1515

Rev. Hyland: No.

Mr. Allmand: You said in your introductory remarks that the principal focus or the priority of the Jesuit Centre was the education of the public with respect to refugee and maybe immigration matters. Generally speaking, when a bill

[Traduction]

En ce qui a trait aux documents, le projet de loi C-86 stipule qu'une personne ne sera pas admise, même si elle a des chances d'être acceptée, si son identité n'est pas certaine et cette disposition nous paraît punitive et inacceptable. Là encore, d'après mon expérience comme professeur, j'ai vu souvent, dans les Églises, des syndicats ou des groupes communautaires, des gens se lever pour demander ce qui arrivait à celui qui déchire son passeport en descendant de l'avion? S'il veulent entrer subrepticement dans le pays, pourquoi dit-on, très bien, pas de problème?

Cela révèle une profonde incompréhension de la situation du réfugié. Je dois expliquer qu'un réfugié détruit ou falsifie, non pas pour entrer dans ce pays—il n'y a pas de menace ici—mais pour sortir du pays où il avait peur pour sa vie. Une fois arrivés ici, les réfugiés veulent rétablir leur véritable identité. C'est pour cela qu'ils déchirent leurs documents d'identité, c'est en raison des mesures que doit prendre un réfugié pour sortir de son pays et arriver dans un pays sûr. Il doit traiter avec des passeurs et des criminels. Les réfugiés sont à la merci de ces gens et on leur dit ce qu'ils doivent faire des documents qu'ils ont, et ils le font.

Cet article du projet de loi qui punirait quelqu'un d'avoir réussi à fuir son pays et à passer à l'étranger dans la clandestinité et au péril de sa vie, n'est pas nécessaire. Il fait penser que le public canadien a une impression négative et qu'il est mal informé. Cet article devrait donc être supprimé. Il ne devrait pas y avoir de sanctions punitives, même à la frontière, pour ceux qui arrivent ici sans documents d'identité.

En ce qui concerne la détention, il n'y a aucune raison de prévoir les mesures proposées dans le projet de loi C-86. Au contraire, il y a toutes les raisons de veiller à ce que la détention ne soit imposée aux demandeurs du statut de réfugié qu'en dernier recours. Nous recommandons le maintien de l'examen actuel après sept jours. Nous appuyons, je pense, la recommandation du Comité inter-Églises pour les réfugiés, prévoyant un examen après deux jours et ensuite après deux périodes de sept jours.

Même pour les demandeurs refusés, les renvois ne devraient pas être possibles sans un processus d'examen quelconque.

Enfin, il faudrait encourager les Canadiens à aider les demandeurs du statut de réfugié. Il faudrait supprimer les mesures augmentant les pénalités contre le passage en fraude et les sanctions contre les transporteurs.

Le président: Je vous remercie. Monsieur Allmand.

M. Allmand: Ma première question, comme pour les autres, vise à savoir si le Jesuit Centre a été consulté par le ministère, ou le ministre, au cours de l'élaboration de ce projet de loi avant qu'il soit déposé.

Le rév. Hyland: Non.

M. Allmand: Dans vos remarques préliminaires, vous avez dit que le Jesuit Centre s'est donné pour priorité d'informer le public sur les questions se rapportant aux réfugiés et peut-être à l'immigration. De manière générale, la

is introduced on a subject-matter such as education and a debate ensues, it's an opportunity for public education on that subject. Whether it's a proposal on the Constitution or a proposal on family allowances, it provides an opportunity not only for parliamentarians but for the country to become aware of the underlying issues, the legislation, what is, what is proposed to be changed, and so on.

I wanted to ask you whether you thought the process that has been followed so far in the introduction of the bill and the initial debate in the committee hearings was satisfactory from a public education point of view with respect to these issues.

Rev. Hyland: The bill was introduced on the 16th; it received second reading on the 23rd. It was done very quickly. With all due respect, the committee hearings were held over the summer when people were busy or on holidays. It has been a very difficult process. I don't think the process has helped or contributed to a wider, more sophisticated understanding on the part of the Canadian public with respect to why this legislation is necessary and how it affects them.

In our particular case, we're interested in refugees and how it affects them. There has been quite a grassroots effort—and I'll let Colin speak a little about that—to inform Canadians about what is happening, what is contained in this legislation, but I think that has come as a result of the initiative of quite a range of groups across the country.

Mr. Allmand: I found your answer interesting. On July 22 the Public Affairs Branch of the Department of Employment and Immigration issued a press release in which it announced, and this is the headline of the press release:

73% of Canadians Support Immigration Changes Survey Results Indicate

When you read that, it sounds as though 73% of Canadians are aware of this legislation and they support it. That's the headline that is attached to the press release. When you read further, you find out, first of all, that 52% of the public weren't even aware of the legislation, and then only 12% clearly recall the legislation. Of those, 58% supported, from what they knew of it, and 15% of the 58% strongly support it.

I wonder what you think of this particular attempt. I ask this because you say your principal focus is in public education. What do you think of this kind of survey? By the way, this was not conducted by Gallup, but it was conducted privately on a contract by the department, like the one that was just released the other day that was obtained by freedom of information that you referred to at the beginning of your comments. This was another survey. I'm just wondering what you think of this kind of announcement in conjunction with the question I asked earlier and the attempt to help Canadians really understand what we are talking about.

# [Translation]

présentation d'un projet de loi sur un sujet tel que l'éducation donne à la population l'occasion de mieux connaître le sujet. Qu'il s'agisse d'un projet concernant la Constitution ou les allocations familiales, c'est l'occasion pour les parlementaires et pour toute la population de s'intéresser aux tenants et aboutissants et aux changements que l'on propose d'apporter à la loi.

J'aimerais vous demander si le processus suivi jusqu'à présent pour la présentation du projet de loi et le débat initial en comité vous paraît suffisant pour que le public soit bien informé de ces questions.

Le rév. Hyland: Tout est très rapide puisque le projet de loi a été présenté le 16 et qu'il a été adopté en deuxième lecture le 23. Le comité a tenu ses audiences pendant l'été, quand beaucoup de gens sont occupés ailleurs ou en vacances. C'est un processus très difficile qui, à mon avis, n'incite pas la population canadienne à se demander pourquoi cette loi est nécessaire et quelles en seront les conséquences.

Quant à nous, nous sommes préoccupés par le sort des réfugiés et par les conséquences qu'auront pour eux les nouvelles dispositions. Il y a eu un effort remarquable au niveau populaire pour informer la population canadienne des changements contenus dans le projet de loi. Je laisserai Colin vous en parler. Je pense que cette information a été rendue possible grâce à l'initiative de toute une gamme de groupes canadiens.

M. Allmand: Votre réponse est intéressante. Le 22 juillet, la Direction des affaires publiques du ministère de l'Emploi et de l'Immigration a publié un communiqué dont le titre était le suivant:

Un sondage révèle que 73 p. 100 des Canadiens et des Canadiennes sont favorables à la refonte de la Loi sur l'immigration.

Quand on lit ce titre, on a l'impression que 73 p. 100 des Canadiens et des Canadiennes sont au courant de la loi et sont d'accord avec ses dispositions. C'est ce que dit le titre du communiqué. Or, quand on lit le texte, on s'aperçoit tout d'abord que 52 p. 100 des personnes interrogées n'avaient pas eu vent du projet de loi et que seulement 12 p. 100 en avaient un souvenir précis. Parmi ces personnes, 58 p. 100 étaient favorables au projet de loi, d'après ce qu'elles en connaissaient, et 15 p. 100 de ces 58 p. 100 y étaient fortement favorables.

Je me demande ce que vous pensez de ce genre de choses. Je vous pose la question, puisque vous avez dit que votre priorité est l'information du public. Que pensez-vous de ce genre de sondage? Entre parenthèses, ce sondage n'a pas été effectué par Gallop, mais réalisé sous contrat par le ministère, tout comme celui qui a été publié l'autre jour et obtenu en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et dont vous avez parlé au début de votre exposé. Il s'agit d'un autre sondage. Je me demande ce que vous pensez de ce genre de communiqué, à la lumière de la question que je vous ai posée tout à l'heure et de nos efforts pour aider les Canadiens et les Canadiennes à vraiment comprendre le sujet que nous débattons.

Mr. MacAdam: You have to draw your own conclusions. I am also vice-president of the Canadian Council For Refugees, which I understand has also been before you. When we as the council heard that the bill was coming forward, we presumed that we would have an initial response and then take a look at the bill and have a more in-depth response in a day or two. Of course, the bill came down and it was monstrous. It took weeks for any group to really make a thorough review.

• 1520

But our first response to the bill was just that—here was a bill coming down and the Canadian Council For Refugees had not been consulted. That message has been picked up repeatedly in the press. I think the whole question of how this bill has been brought before the public is something that doesn't make the government, with all due respect, look good.

Having said that, our office has undertaken to make available information about the bill to as wide an audience as possible. Just to report on that effort, the response has been tremendous. We've had over 120 organizations contact our office for information about the bill—analysis, synthesis, information—and I want to report that it's not as if everyone is saying they have heard about this bill and are against it. What they are saying is that they've heard about the bill but don't know what's in it, and they're asking for information—not about the subjects the government has been speaking about repeatedly, but they're asking: What's the impact of this bill on refugees? What's the impact of this bill on immigrants, on families? They're very pointed.

So there's a tremendous amount of interest, but they're calling us. If there's a representative of the government here, he can tell me if they're getting the same kinds of requests.

Mr. Allmand: You suggested that the whole process whereby the senior immigration officer would determine admissibility without a hearing, without due process, be done away with and that all those issues of admissibility be taken care of before the board.

The bill suggests that there be no requirement to do medical examinations for refugees and their families prior to overseas, but they must have their medical examination within 60 days of making their claim in Canada. In suggesting a new process, as you've recommended, that all issues, including admissibility, go to the Immigration and Refugee Board, I am wondering what you would think of other alternatives. Some people have suggested that a member of the board, with due process, make that initial admissibility determination more or less at the same time as the medical, within the 60 days. Then you would deal with admissibility and medical admissibility at the same time. I'm just wondering what you think, and I would also be pleased to hear what you think about the new proposal on medical admissibility.

[Traduction]

M. MacAdam: C'est à vous de tirer vos propres conclusions. Je suis également vice-président du Conseil canadien pour les réfugiés que le comité a également entendu, je crois. Lorsque nous avons appris, au Conseil, que le projet de loi allait être présenté, nous avions pensé donner d'abord une première réaction puis, une réponse plus approfondie un ou deux jours plus tard, après avoir examiné le projet de loi. Or, il s'avère que le projet de loi est absolument énorme. Il a fallu des semaines pour l'examiner vraiment en profondeur.

Cependant, nous avons été surpris tout d'abord que le Conseil canadien pour les réfugiés n'ait pas été consulté au sujet de ce projet de loi. La presse a fait écho à plusieurs reprises à cette réaction. Il me semble que le gouvernement ne peut se glorifier de la façon dont ce projet de loi a été présenté au public.

Cela étant dit, notre bureau a entrepris de diffuser le plus possible les informations concernant ce projet de loi. La population s'est montrée extrêmement intéressée. Plus de 120 organisations ont communiqué avec notre bureau pour obtenir des renseignements au sujet du projet de loi: analyse, synthèse, informations. Cependant, il serait faux de dire que tout le monde est au courant du projet de loi et s'y oppose. Les gens qui communiquent avec nous ont entendu parler du projet de loi, mais n'en connaissent pas le contenu. Ils ne nous posent pas de questions sur les thèmes abordés à plusieurs reprises par le gouvernement, mais ils veulent savoir quelles seront les conséquences de la loi pour les réfugiés, pour les femmes, pour les immigrants et les familles. Les questions qui nous sont posées sont très précises.

Le projet de loi suscite beaucoup d'intérêt et les gens nous appellent pour se renseigner. S'il y a ici un représentant du gouvernement, j'aimerais lui demander si les demandes sont aussi nombreuses de leur côté.

M. Allmand: Vous proposez de supprimer le processus de détermination de l'admissibilité par l'agent d'immigration principal, sans audition et sans procédure équitable, et de confier à la Commission le soin de déterminer l'admissibilité.

Le projet de loi propose que les réfugiés et leurs familles ne soient pas tenus d'effectuer des examens médicaux à l'étranger, mais qu'ils soient plutôt tenus de le faire dans les 60 jours après le dépôt de leur demande au Canada. Puisque vous proposez un processus nouveau consistant à confier toutes les étapes de l'examen, y compris l'admissibilité, à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, je me demande ce que vous pensez des autres options. Certains ont proposé qu'un membre de la Commission soit chargé, au cours d'une procédure équitable, de prononcer la première décision d'admissibilité, à peu près au même moment que la décision médicale, c'est-à-dire dans les 60 jours. Cela permettrait d'examiner en même temps la demande d'admission et le dossier médical. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette option et de la nouvelle proposition concernant l'admissibilité médicale.

Rev. Hyland: My understanding is that the medical admissibility requirement is being waived for landing for those who are found to be refugees. That is certainly not a basis for eligibility—in other words, to have a claim heard.

• 1525

When it comes to the point of landing—in other words, a person is determined to be a refugee and applies for permanent residence—that is no longer a factor. Paragraphs 19(1)(a) and (b), which have to do with the potential or the possibility of integrating into Canadian society—I cannot remember the exact wording—are being waived. But there are still the security and criminality issues.

What we are saying is that people were complaining about the credible basis, also eligibility, saying that is a waste of resources. Let's do it all in one step. Why can't the refugee determination division and its members make that kind of determination? That would be the essential point.

Mr. Allmand: All right. We will leave it at that.

One witness before the committee said that if we were to keep and enforce the safe third country provision as it is written in this bill, because it is more stringent in this bill than it was in Bill C-55—

Rev. Hyland: It is a weaker test. In other words, you could probably include more countries—

Mr. Allmand: That is right.

Rev. Hyland: —on the list of prescribed countries.

Mr. Allmand: Somebody said that it could reduce the access of refugee applicants to the board by about 80%, which seemed really high to me. That is what one witness said. Do you think that is exaggerated or do you think it is—

Rev. Hyland: On that basis?

Mr. Allmand: Yes.

Rev. Hyland: It may have been Mr. Heap who asked me this, when I was here before with the Inter-Church Committee for Refugees. My calculation was between 40% and 50%.

Mr. Allmand: That is still pretty high.

**Rev. Hyland:** Yes, and that is what we say in our brief. That is just based on the criterion of safe third country as a way of screening people out of and preventing them from having access to the determination process.

Mr. Allmand: This morning Professor Goodwin Gill suggested that perhaps subsection 114(2) could be amended to provide for whole groups where special conditions apply; in other words, put into the legislation provisions that would be similar to the old B-1 list. You would admit people from countries where there was extreme conflict, civil war, and persecution with a simple security check and so on. It has been demonstrated, and others have said that you just waste your time. The great majority are admissible in any case. You waste resources and time and clog up the system. I am wondering what you would think of that.

[Translation]

Le rév. Hyland: Je crois que les réfugiés sont dispensés de l'examen médical. Autrement dit, l'état de santé des réfugiés n'entre pas en ligne de compte pour l'admissibilité de leur demande.

Cet élément n'entre pas en ligne de compte pour l'établissement, c'est-à-dire dans le cas d'une personne qui obtient le statut de réfugié et qui fait une demande de résidence permanente. Les alinéas 19(1)a) et b) qui portent sur le potentiel ou la possibilité d'intégration de la société canadienne, je ne me souviens plus du libellé exact, ont été supprimés. Cependant, la question de la sécurité et de la criminalité demeure.

Les gens estiment que les critères relatifs au minimum de fondement et à l'admissibilité représentent un gaspillage de ressources. Pourquoi ne pas regrouper toutes les formalités? Pourquoi la division chargée d'examiner le statut de réfugié ne peut-elle pas prendre ce genre de décision? Voilà l'essentiel.

M. Allmand: Très bien. Passons à autre chose.

Selon un témoin entendu par le comité, si nous maintenons et appliquons la disposition du pays tiers sûr, telle qu'elle est définie dans ce projet de loi, étant donné qu'elle est plus sévère qu'elle ne l'était dans le projet de loi C-55...

Le rév. Hyland: Les critères sont plus faibles, étant donné que la liste. . .

M. Allmand: C'est exact.

Le rév. Hyland: . . . des pays pourrait être plus longue.

M. Allmand: Selon un témoin, cela pourrait réduire de 80 p. 100 l'accès des demandeurs du statut de réfugié à la Commission. Cela m'étonne. Pensez-vous que cette estimation est exagérée?

Le rév. Hyland: Sur cette base?

M. Allmand: Oui.

Le rév. Hyland: Je crois que M. Heap m'avait posé la question lorsque je suis venu témoigner ici pour le compte du Comité inter-Églises pour les réfugiés. D'après mes calculs, le pourcentage sera de 40 à 50 p. 100.

M. Allmand: C'est assez élevé.

Le rév. Hyland: En effet, et nous en parlons dans notre mémoire. Pour parvenir à ces conclusions, nous avons tenu compte uniquement de l'effet qu'aurait le critère de pays tiers sûrs au niveau de la sélection des demandeurs et de leur accès au processus de détermination du statut.

M. Allmand: Ce matin, M. Goodwin Gill a proposé que le paragraphe 114(2) soit modifié afin de prendre en compte des demandes collectives, dans certaines circonstances spéciales, autrement dit, cela consisterait à inclure dans la loi des dispositions analogues à l'ancienne liste B-1. De cette manière, il serait possible d'admettre au Canada, après un simple contrôle de sécurité, des personnes provenant de pays qui sont le théâtre de conflits, de guerres civiles et où elles sont victimes de persécution. Certains disent qu'on perd notre temps et il a d'ailleurs été démontré que la grande majorité de ces personnes sont admissibles et que tous les contrôles ne sont qu'une perte de temps et de ressources et qu'ils contribuent à engorger le système. Qu'en pensez-vous?

**Rev. Hyland:** We would support that. I think that was the direction that the Law Reform Commission was going in its report, which—

**Mr.** Allmand: —Professor Goodwin Gill had something to do with it.

Rev. Hyland: Exactly.

Mr. MacAdam: I think there are other factors that support that as well. There was a criticism against the B-1 list back in 1987. By having a list of countries that we would not deport back to, it would create a kind of magnet effect. For instance, if Somalis heard that if they came to Canada they would not be sent back. . .

If we look at the record since 1989, when Bill C-55 came into effect, the credible basis of claims has been 95%. In fact, the number of claimants arriving here has decreased.

Mr. Allmand: So the great majority from those countries of conflict have got in anyway, but they have taken the time and the resources and so on.

Mr. MacAdam: Exactly, and the numbers have not been astronomical. There have not been the floods and hordes that we had heard about.

Mr. Heap: Thank you, friends, for your brief and for coming. I have four or five questions.

One is on the matter of the penalties against smuggling. The rationale given, particularly by the department and by the RCMP, on that matter is that there are in fact racketeers who smuggle people for money, for big profits, and those are the ones they say they intend to catch.

• 1530

Do you think it's possible, and could it be done in the act, to distinguish between people who clearly make a business of bringing in anybody with the money—and usually for a lot of money—and people who work as volunteers or perhaps as staff of recognized non-governmental organizations, or in connection with them, or recognized as legitimate, for example, lawyers in private practice? Except in the case of immigration, this government looks upon this with favour. That is to say, this government is much in favour of private practice and private enterprise except in the case of lawyers in private immigration practice.

Do you think it's possible, in other words, to distinguish between those who are bringing in people because they think they're refugees, in the sense of giving them information or other types of assistance, whose clients are generally found to have at least a presentable claim and perhaps a successful claim, and those who are found to be operating a racket for big bucks?

[Traduction]

Le rév. Hyland: Nous sommes favorables à une telle proposition. Il me semble que cela va dans le sens de ce qu'avait proposé dans son rapport la Commission de réforme du droit à laquelle. . .

M. Allmand: . . . M. Goodwin Gill est lié.

Le rév. Hyland: Exactement.

M. MacAdam: Je crois qu'il y a d'autres facteurs à considérer. La liste B-1 avait soulevé des critiques en 1987. En effet, l'établissement d'une liste de pays vers lesquels le Canada s'engagerait à ne pas renvoyer les demandeurs du statut de réfugié pourrait avoir l'effet d'un aimant. Par exemple, si les Somaliens avaient la certitude que le Canada ne les rapatrierait pas vers leur pays...

Si l'on regarde ce qui s'est passé depuis l'adoption du projet de loi C-55, en 1989, 95 p. 100 des demandes ont été considérées comme ayant un minimum de fondement. Les demandeurs se sont présentés en moins grand nombre.

M. Allmand: Par conséquent, la grande majorité des réfugiés en provenance de pays dévastés par des conflits ont obtenu une réponse positive à leur demande, mais ils ont pris le temps et les ressources nécessaires pour obtenir réponse à leur demande.

M. MacAdam: Exactement et les demandeurs du statut de réfugié n'ont pas été si nombreux qu'on l'avait prévu. Il n'y a pas eu de rez-de-marée, comme on l'avait dit.

M. Heap: Chers amis, je vous remercie pour votre mémoire et pour votre témoignage. J'ai quatre ou cinq questions à vous poser.

La première porte sur les pénalités applicables en cas de tentative d'entrée frauduleuse au Canada. Le ministère et la GRC affirment que ces dispositions visent les trafiquants qui font entrer clandestinement des gens au Canada, exigeant en échange de fortes sommes d'argent.

Pensez-vous qu'il soit possible de faire la distinction, dans la loi, entre les mercantis qui se font payer, très cher, pour amener des gens au Canada, et les gens de bonne volonté qui travaillent gratuitement ou contre rémunération pour des organismes non gouvernementaux reconnus ou en association avec eux, et entre les avocats de pratique privée dont les activités sont reconnues comme légitimes? Le gouvernement au pouvoir est favorable à ce genre de chose, sauf dans le domaine de l'immigration. En effet, le gouvernement est favorable à l'entreprise privée, sauf dans le cas des avocats spécialisés dans les affaires d'immigration.

Pensez-vous qu'il serait possible de faire la distinction entre, d'une part, les gens qui offrent leur aide sous forme de renseignements et sous d'autres formes aux personnes qui veulent trouver refuge au Canada et qui peuvent prétendre être considérées comme des réfugiés ou dont les demandes sont généralement acceptées et, d'autre part, ceux qui en profitent pour faire de l'argent?

Mr. MacAdam: Yes, I think there is a way of thinking through this issue in a way that would not be punitive toward those who bring in refugees. It perhaps would be punitive against those who operate a "human slave trade"—that's too strong—or those whose motives are not humanitarian and not compassionate.

In fact, in one of the briefs submitted to you, I believe by the Canadian Council For Refugees, there is a proposal that the determination of any type of finding on smuggling or transport sanctions be held until the claim of the persons concerned is heard. If they are found to be refugees, then there would not be charges against the carrier.

Mr. Heap: Roughly, you're saying that if the person they brought in is found to be a refugee, there would be no charge.

Mr. MacAdam: That's right.

Mr. Heap: If the person is not found to be a refugee, then what?

Mr. MacAdam: There should be a consideration of this. I think one of the problems is that we're dealing with a human rights matter within an immigration context. This point, I know, has been made in other briefs. We didn't take the time to mention it ourselves. But the fact is, refugees do use smugglers to protect their lives and to protect their families and children. Smugglers are the only game in town. They have to take advantage of them. It's not a free ride. Their own lives are at risk with the smugglers as much as they were back home.

I think there's a way of thinking through a process that would protect their interests but would, as well, prosecute those who are not operating in the interests of refugees.

Mr. Heap: You referred to the UN convention asking that when a person comes to the border and says he or she is a refugee, the border official refer the person to a higher authority, an authority competent in the matter of refugee claims. How do other countries deal with this problem of the kind of smuggling that the police and the officials say they are trying to prevent—the commercial, non-humanitarian smuggling? How do other countries—in western Europe, for example—distinguish, or do they distinguish, between one and the other, or do they punish equally humanitarian and commercial smuggling?

• 1535

**Rev. Hyland:** I can't say anything about other countries. This liability section is already in the current act.

Mr. Heap: Yes, but the penalties are increased.

Rev. Hyland: As far as I know—correct me if I am wrong—no church worker has been prosecuted under this section of the act.

[Translation]

M. MacAdam: Oui, je pense qu'il serait possible de trouver une solution qui ne serait pas préjudiciable à ceux qui viennent en aide aux réfugiés. On pourrait peut-être imposer des mesures contre les «trafiquants d'esclaves», si l'on veut, ou plutôt contre ceux qui sont animés par l'argent plutôt que par la compassion et des motifs humanitaires.

De fait, un des mémoires qui vous a été présenté, par le Conseil canadien pour les réfugiés, je crois, contient une proposition concernant la suspension d'une enquête concernant la fraude ou les sanctions relatives au transport, jusqu'à ce que la demande présentée par le requérant soit entendue. Dans le cas où la demande présentée par le requérant serait jugée authentique, aucune accusation ne serait déposée contre le transporteur.

M. Heap: En gros, cela signifie que le transporteur ne serait pas pénalisé si le statut de réfugié est accordé à la personne qu'il a amenée au Canada.

M. MacAdam: C'est exact.

M. Heap: Et qu'arriverait-il si le statut de réfugié est refusé à cette personne?

M. MacAdam: Il faudrait réfléchir à cette question. Le problème, c'est qu'il est difficile d'examiner les droits de la personne dans un contexte d'immigration. Je sais que d'autres témoins en ont parlé dans leurs mémoires. Quant à nous, nous ne l'avons pas fait. Mais il faut reconnaître que les réfugiés ont recours à des passeurs pour sauver leur vie, celle de leurs familles et de leurs enfants. Ils sont bien obligés, puisqu'il n'y a personne d'autre que les passeurs pour les aider à partir. Mais le transport n'est pas gratuit et les réfugiés risquent autant leur vie aux mains des passeurs que chez eux.

Je pense qu'il serait possible d'adopter des mesures qui protégeraient les intérêts des réfugiés tout en poursuivant ceux qui cherchent à profiter de la vulnérabilité des réfugiés.

M. Heap: Vous avez évoqué la Convention des Nations unies qui stipule qu'une personne qui se présente comme une personne réfugiée à un agent d'immigration, soit renvoyée à une autorité compétente chargée d'examiner les demandes de statut de réfugié. Comment les autres pays s'y prennent-ils pour réagir contre le trafic que la police et les fonctionnaires veulent prévenir, en l'occurrence le trafic commercial et non humanitaire? Est-ce que les autres pays, en particulier les pays d'Europe occidentale, par exemple, font la distinction entre les personnes qui aident les réfugiés pour des motifs humanitaires et celles qui agissent pour de l'argent ou est-ce qu'ils prennent des sanctions indifféremment contre les uns et les autres?

Le rév. Hyland: J'ignore ce qui se passe dans les autres pays. Il y a déjà, dans la loi actuelle, un article concernant l'imposition de pénalités.

M. Heap: Oui, mais les pénalités sont augmentées.

Le rév. Hyland: Je crois pouvoir dire, sans me tromper, qu'aucun travailleur relevant d'une Église n'a été poursuivi en vertu de cet article de la loi.

Mr. Heap: I haven't checked the new one, but under the present act, by an amendment introduced after most of the hearings five years ago, the government's amendment was that the prosecution would not take place without the written permission of either the Attorney General or the Solicitor General. This rescued the government from the possibility of prosecuting someone who had just received a medal for helping refugees.

If you can find out how other countries deal... It is a real problem. I think everybody would admit that there is a real problem there with big-bucks smugglers who don't care about a human life. We have asked the police and our officials to deal with it. They say, give us the means, and this law is being proposed as the means... If we could find out how they deal with it elsewhere, it might give us some guidance. We have a few weeks yet before we go through our amendments.

Rev. Hyland: I think the principle is there in our practice, even if we haven't found a way of giving expression to it in the act. You just said that in fact the government has found a way to avoid prosecuting church workers or other humanitarian workers who aid and abet people to come to the border, people who perhaps don't have the proper documentation but are coming in order to make a refugee claim. So in practice at least, there is an acknowledgement and a recognition that there is a distinction.

As you say, there is still the practical problem of translating that principle into language that is satisfactory to everybody and meets those different interests.

Mr. Heap: Perhaps the police or other government officials can give us their experience on that over the last three years. We will try to find that out.

In the matter of the deletion of that section on safe third country, which says that you don't send them back if they have a refugee claim against the country that recognized them, can you tell us...? You are saying that if we are to have the safe third country clause in practice, then we should restore that exception. For example, after all the violence there it would be understandable that a person with black skin would be afraid to go back to Germany now, and that should be taken into account.

Do you have any information on how these things are handled in western Europe? How do we make sure a person is not sent back to a country where he may have a well-founded fear of persecution, even though at one time he was in some sense or another recognized as a refugee?

Rev. Hyland: I believe there is a provision within the issue. The issue, as far as we are concerned, is access to Canada's refugee determination system.

There is a provision, even in the new act, to prevent a person from being sent back. Section 53.(1) on page 49 says:

[Traduction]

M. Heap: Je n'ai pas vérifié la nouvelle loi, mais le gouvernement a adopté, il y a cinq ans, un amendement interdisant toute poursuite sans la permission écrite du procureur général ou du solliciteur général. Cela a permis au gouvernement d'éviter de se trouver dans une situation où il aurait à entamer des poursuites contre une personne qui aurait été décorée pour son travail auprès des réfugiés.

Je ne sais pas comment font les autres pays... C'est un vrai problème. Je pense qu'on est tous d'accord pour constater que le véritable problème, ce sont les passeurs qui sont plus intéressés par l'argent que par les vies humaines. Nous avons demandé à la police et à nos fonctionnaires de se pencher sur la question. Ils nous répliquent qu'ils n'en ont pas les moyens et c'est justement pour remédier à cette lacune que cette loi est proposée... Si on savait comment les autres pays règlent ce problème. On pourrait peut-être s'inspirer de leur modèle. Il nous reste encore quelques semaines avant de passer à l'étude des amendements.

Le rév. Hyland: Je pense que les choses se passent bien dans la pratique, même si la loi ne contient aucune disposition précise à cet égard. Vous avez dit que le gouvernement a trouvé un moyen d'éviter d'intenter des poursuites contre les représentants des Églises ou des organisations humanitaires qui aident et encouragent les gens qui se présentent à la frontière, qui n'ont pas toujours tous les documents nécessaires, mais qui souhaitent faire une demande de statut de réfugié. Dans la pratique, tout au moins, la distinction est possible.

Comme vous l'avez dit, il est difficile de traduire ce principe en des termes qui soient satisfaisants pour tous et qui respectent les divers intérêts.

M. Heap: Peut-être que la police et les autres représentants du gouvernement pourraient nous indiquer ce qui se passe depuis trois ans. Nous allons essayer de nous renseigner.

Pouvez-vous nous parler de la suppression des dispositions relatives aux pays tiers considérés comme sûrs, selon lesquelles on ne peut pas expulser un réfugié vers le pays qui l'a reconnu en premier lieu s'il prétend ne pas s'y sentir en sécurité...? D'après vous, il faudrait réintégrer cette exception si l'on veut faire appliquer la clause de pays tiers considérés comme sûrs. On peut comprendre par exemple qu'une personne de race noire hésiterait actuellement à retourner en Allemagne après les événements de ces jours derniers, et qu'il faudrait prendre ses réticences en compte.

Savez-vous comment les autres pays d'Europe occidentale réagissent à ce genre de situation? Comment s'assurer qu'une personne n'est pas renvoyée dans un pays où elle risque vraiment d'être persécutée, même si ce pays lui a reconnu auparavant le statut de réfugié?

Le rév. Hyland: À notre avis, la solution consiste à donner accès à cette personne au processus canadien de détermination du statut de réfugié.

Il existe une disposition, même dans la nouvelle loi, visant à empêcher les expulsions. Il s'agit du paragraphe 53.(1), à la page 49:

no person who is determined under this Act or the regulations to be a Convention refugee, nor any person who has been determined to be not eligible to have a claim to be a Convention refugee determined by the Refugee Division on the basis that the person is a person described in paragraph 46.01(1)(a)

—in other words, a person who is recognized as a Convention refugee in another country—

shall be removed from Canada to a country where the person's life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion. . .

• 1540

So if there is an acknowledgement that this person would face some sort of persecution, there is a provision in the act not to remove him or her back to that country. However, it leaves the person in limbo because it does not say what you are going to do with the person. They cannot go back to their country of origin—to Germany, for example—so they are going to stay in Canada.

Under the current act there is an exception that would allow the person to go on to make a refugee claim here in Canada, but the bill is proposing to drop that exception. We are proposing that it be left in there and people who are Convention refugees, who cannot go back to their country of origin and cannot go back to the a country like Germany or wherever they were recognized as refugees, be allowed access to our refugee determination system.

Mr. Heap: On the matter of removal, you have said there should be no removal without a review. Could you enlarge on that? What should the review include? At present we are told that there is a review, the so-called review unit—I never found out who is in it, but that may not be important—and there is the minister. We are told that the minister reviews cases. The statistics show that in one year 99.5% of the present minister's decisions were unfavourable, but we are still told that we do have review before removal. Do you suggest a different sort of review than what we currently have?

Mr. MacAdam: Yes. I can only concur with you that in fact there is no meaningful review. I had a call last night from a lawyer who was seeking some help concerning a Somali woman who is in Toronto. Her refugee claim has just been rejected and she has six children between the ages of 4 and 11. They will be deported back to Somalia within the next two days.

Mr. Heap: Directly to Somalia or to the United States?

Mr. MacAdam: Directly to Somalia.

# [Translation]

la personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu aux termes de la présente loi ou des règlements, ou dont la revendication a été jugée irrecevable en application de l'alinéa 46.01(1)a).

...autrement dit, s'il s'agit d'une personne qui a été reconnue comme réfugié au sens de la Convention, par un autre pays...

ne peut être renvoyée dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques...

Par conséquent, la loi prévoit d'empêcher le renvoi d'une personne dans le pays d'où elle vient, s'il est reconnu qu'elle risque d'y être persécutée. En revanche, la loi ne précise pas ce qu'il adviendra d'une telle personne. Elle restera au Canada puisqu'elle ne peut pas rentrer dans son pays d'origine, l'Allemagne, par exemple.

La loi actuelle contient une exception autorisant une personne se trouvant dans un tel cas à présenter une demande de statut de réfugié au Canada. Cependant, le projet de loi supprime cette exception. Nous proposons que cette exception soit maintenue et que les personnes à qui le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu, qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine ni retourner dans le pays qui les a reconnues comme réfugiés, l'Allemagne par exemple, soient autorisées à se prévaloir de notre processus de détermination du statut de réfugié.

M. Heap: Au chapitre du renvoi, vous avez dit que personne ne devrait être expulsé sans bénéficier d'une procédure d'examen de la décision. Pouvez-vous nous donner des détails à ce sujet? Sur quoi devrait porter l'examen? Il paraît que cette procédure d'examen existe déjà. C'est la section de l'examen qui s'en charge. Je n'ai jamais réussi à savoir qui faisait partie de cette section, mais ce n'est pas important... et il y a le ministre. On nous dit que le ministre examine certains cas. Les statistiques révèlent que le ministre a rejeté, au cours d'une même année, 99,5 p. 100 des demandes de révision. Et pourtant, on affirme que les demandeurs peuvent bénéficier d'un réexamen de leurs dossiers avant d'être expulsés. Est-ce que vous proposez un type d'examen différent de celui qui existe actuellement?

M. MacAdam: Oui. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il n'existe pas actuellement de procédure d'examen véritable. J'ai reçu un appel hier soir d'un avocat qui voulait me demander conseil au sujet d'une Somalienne qui se trouve actuellement à Toronto. Cette femme qui est mère de six enfants de quatre à onze ans n'a pas pu obtenir le statut de réfugié. D'ici deux jours, elle et sa famille seront rapatriés en Somalie.

M. Heap: Directement en Somalie ou aux États-Unis?

M. McAdam: Directement en Somalie.

I get these kind of calls frequently. In 1989 the answer was to write a letter to the minister. That used to work because the previous minister, Ms McDougall, took a personal interest in these cases. This was the work that Vigil did. You may have heard of this group.

At this point in time. . . try to get some publicity around the case. If the Canadian public knew that a single mother with six kids was going to be sent back to the place that was on TV last night, showing the devastation and the hunger, the public would be incredulous.

This kind of publicity does not help us. It might solve the problem for the mother and the family of six. But what we need is what you are suggesting. We need a mechanism at the end of the day whereby—

Mr. Heap: What mechanism? Are you talking about a public review like another inquiry before an adjudicator or with lawyers? What sort of thing do you have in mind?

Mr. MacAdam: I understand the U.S. has a system whereby even when asylum claims are rejected and a person is given a removal order, a review is then conducted to determine whether or not the person would be in danger if they were returned to the country.

Mr. Heap: But is it done in public or in camera? Here it is does in camera. How is it done in the States? Who reviews and who is present at the review?

Mr. MacAdam: That information is certainly available, but I cannot give it to you right now.

## • 1545

Mr. Chadwick: I appreciated hearing the presentation, but there were a couple of things I'd like you to elaborate on. I'm not sure who, but someone mentioned that the bill is directed at a misinformed public. Is it a misinformed public that may say...? They wonder whether convention refugees as recognized by another country should be accepted by Canada. Do you agree—and I think the public doesn't—that refugees should cherry-pick the country they want to be in after they've declared refugee status in a country?

Mr. MacAdam: "Cherry-pick" is not the expression that would jump to my mind when I think of the refugees I know who have been in that situation. If we consider the xenophobia that is on the rise in Europe, and the depressing stories of attacks on refugee shelters, I don't think anyone in this room would applaud the actions taken against those refugees. If I put the question back to you, what would you suggest the persons in those shelters do? If they had the option of leaving Germany, where perhaps they have been given status, and making a claim in another country like ours, what would you do?

Mr. Chadwick: In the hypothetical case that Mr. Heap has brought forward on several occasions, Germany may or may not be a safe third country as far as Canada is concerned. We really don't know if that is the case. But I'm talking about the United States, for example. Do you believe that when they go there that they should be able to cherry-pick between Canada and the U.S., once they've had a safe haven?

## [Traduction]

J'ai souvent des appels de ce genre. En 1989, on pouvait écrire une lettre à la ministre. On obtenait ainsi de bons résultats, car la ministre précédente, M<sup>me</sup> McDougall, s'intéressait personnellement à de tels cas. C'est le genre de travail que faisait le groupe Vigil. Vous en avez peut-être entendu parler.

À l'heure actuelle, le seul recours que nous ayons, c'est de faire connaître cette situation. Le public canadien serait scandalisé s'il apprenait qu'une mère de six enfants est sur le point d'être rapatriée dans un pays ravagé par la guerre et la famine, comme on peut le voir chaque soir à la télévision.

Ce genre de publicité ne nous est pas utile. Elle permettrait tout au plus de régler le problème de cette mère de famille. Mais en fait, nous avons besoin d'un mécanisme qui permettrait...

M. Heap: À quel genre de mécanisme pensez-vous? Est-ce que ce serait une enquête publique devant un arbitre ou en présence d'avocats?

M. MacAdam: Je crois qu'il existe, aux États-Unis, un système qui permet de vérifier, même après le rejet d'une demande d'asile et l'émission d'une ordonnance d'expulsion, si la personne visée court un certain risque à retourner dans son pays.

M. Heap: Est-ce que cet examen a lieu en public ou à huis clos? Ici, c'est à huis clos. Qui prend les décisions et qui participe à l'examen?

M. MacAdam: Je ne peux pas vous fournir ce genre de renseignements, mais il est certainement possible de les obtenir.

M. Chadwick: Votre exposé est très intéressant, mais j'aimerais avoir plus de précisions sur certains points. Quelqu'un a dit que le projet de loi est destiné à un public mal informé. Est-ce que le public est mal informé quand il se demande s'il faudrait accepter au Canada des réfugiés au sens de la Convention reconnus par un autre pays? Acceptez-vous que les réfugiés fassent la fine bouche au moment de choisir le pays où ils veulent s'installer après avoir obtenu le statut de réfugié?

M. MacAdam: Ce n'est pas nécessairement cette expression qui me vient à l'idée quand je pense aux réfugiés qui vivent de telles situations. Compte tenu de la vague de xénophobie qui déferle sur l'Europe et des attaques dont les foyers de réfugiés sont la cible, je crois qu'aucune des personnes ici présentes ne serait favorable aux mesures prises contre ces réfugiés. J'aimerais, à mon tour, vous demander ce que vous envisagez comme options pour ces réfugiés? Que feriez-vous à leur place si vous aviez la possibilité de quitter l'Allemagne, où ils ont peut-être obtenu la reconnaissance de leur statut de réfugié, pour présenter une demande dans un autre pays comme le nôtre?

M. Chadwick: Selon l'exemple hypothétique que M. Heap a cité à plusieurs reprises, l'Allemagne n'est pas nécessairement un pays tiers reconnu comme sûr selon les critères canadiens. J'ignore si tel est le cas. Prenons plutôt l'exemple des États-Unis. Pensez-vous qu'il faudrait laisser les réfugiés choisir entre le Canada et les États-Unis une fois qu'ils ont été accueillis chez nos voisins du Sud?

Rev. Hyland: If they've been recognized as refugees in the United States and granted status, I see no reason for them to come to Canada. If they were going to come to Canada, they would come as immigrants. However, what would you do if a situation were to break out in the United States where Salvadoreans, Guatemalans, Haitians were the subject of the kind of thing we're seeing in Germany, and they were to say it's not too safe here, I'm going to go to Canada and make a claim? It would not be with respect to Salvador, Guatemala or Haiti but with respect to the United States, where the United States government could no longer guarantee my safety. I would say Canada has an obligation to hear that claim. That's the point at issue here, because in the amendment to the bill the government is dropping that exception, that clause.

Mr. Chadwick: I appreciate that. You talked about the SIO should not be the person to make a determination and that should be deleted, but what we've experienced, and you're well aware of it, I'm sure, as is anybody who's had refugees in their area, and the government agencies have heard some of the problems with refugees, is the backlog situation and why they've been in limbo for so long. They demand to be processed in the system very quickly.

If we don't institute some of these provisions to deal with some of the backlogs and try to reduce or eliminate any future backlogs, some of the things you're saying and some of the things you're objecting to are going to keep and perpetuate the backlog system in the future. I think you're doing more harm to the refugees than what you intend to address.

Rev. Hyland: I guess there has to be distinction made concerning the backlog system, which is a separate system instituted back in 1988 or 1989 and came into effect when the new law came in. It's true that at least initially, when things got started under C-55, after January 1989, things were slow. I think part of the slowness was that they recognized they didn't have enough resources. They set up an unwieldy system and didn't give it enough resources.

The latest statistics from immigration, at least as of February, suggest that in fact there's not such a big backlog. They're still trying to clear out the backlog that accumulated in the first year and a half or so.

 $Mr.\ Chadwick:$  Because they made amendments to the system.

• 1550

Rev. Hyland: They simplified the inquiry process and the expedited hearing process. They have taken administrative steps to clear the backlog. It appears from the statistics that the Immigration and Refugee Board is able to process as many applicants coming to Canada—

Mr. Chadwick: At present.

Rev. Hyland: Yes, at present. I guess the debate really is whether we expect many more people to come than come currently. Last year it was 30,000. Early in the year, around the first quarter, the government was projecting an increase to 35,000 claimants, so that was an additional 5,000 people coming in.

[Translation]

Le rév. Hyland: S'ils ont été accueillis aux États-Unis et qu'on leur a accordé le statut de réfugié, ils n'ont aucune raison de venir au Canada, à moins de faire une demande d'immigration. En revanche, que feriez-vous si les États-Unis étaient le théâtre d'événements semblables à ceux qui se produisent actuellement en Allemagne et que les réfugiés en provenance du Salvador, du Guatemala ou d'Haïti, ne se sentant plus en sécurité aux États-Unis, décidaient de présenter une demande d'asile au Canada? Ce ne serait plus le Salvador, le Guatemala ou Haïti que fuiraient ces réfugiés, mais bien les États-Unis où le gouvernement ne serait plus en mesure de garantir leur sécurité. À mon avis, le Canada serait tenu d'examiner leur demande. Voilà justement la question, puisque le gouvernement élimine cette exception, cette disposition dans l'amendement au projet de loi.

M. Chadwick: Je comprends. Vous affirmez que ce ne devrait pas être à l'agent d'immigration principal de prendre la décision, mais vous savez aussi bien que moi et les personnes qui connaissent des réfugiés et aussi bien que les organismes du gouvernement, que le véritable problème, ce sont les dossiers en retard. Les réfugiés demandent que leurs dossiers soient traités très rapidement.

Tant que nous n'aurons pas adopté certaines mesures pour rattraper le retard et réduire ou éliminer les retards futurs, les difficultés que vous avez mentionnées continueront de provoquer une accumulation des retards. À mon avis, les solutions que vous proposez causent plus de tort aux réfugiés que les problèmes qu'elles sont censées régler.

Le rév. Hyland: Je crois qu'une distinction s'impose au sujet du système de rattrapage des retards. Il s'agit d'un système distinct qui a été créé en 1988 ou 1989 et qui est entré en vigueur avec la nouvelle loi. Il est vrai que le système a été lent à démarrer après l'adoption de la loi C-55, à partir de janvier 1989. Je crois que cette lenteur est due en partie au manque de ressources. Le gouvernement a créé un système complexe, mais ne lui a pas réservé des ressources suffisantes.

Si l'on en juge d'après les dernières statistiques en matière d'immigration, tout au moins d'après celles qui ont été publiées en février, le retard dans le traitement des dossiers n'est pas si important que cela. Le gouvernement s'efforce encore d'absorber les retards accumulés depuis cinq ans et demi environ.

M. Chadwick: Parce que le système a été modifié.

Le rév. Hyland: Le gouvernement a simplifié le processus d'enquête et accéléré le processus d'audition. Il a pris des mesures administratives pour absorber les dossiers en souffrance. D'après les statistiques, il semble que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est capable de traiter les dossiers de tous les demandeurs qui se présentent au Canada...

M. Chadwick: Pour le moment.

Le rév. Hyland: Actuellement, oui. Reste à savoir si les demandeurs du statut de réfugié seront plus nombreux à l'avenir. L'an dernier, ils étaient 30 000. Au début de l'année, vers le premier trimestre, le gouvernement prévoyait 35 000 demandeurs, c'est-à-dire 5 000 personnes en plus.

Mr. Chadwick: To get back to what you said about a misinformed public, one of the things the public has asked is why you can't sort out some of these people who are flagrantly illegal. I believe the SIO would help do that sort of thing, but you say no, carry on without the SIO and carry on with the old provisions in the program that are just not working properly. I take exception with what you say in that respect.

Rev. Hyland: What we are trying to say is that an immigration officer is not trained to make a determination of whether the claim is manifestly unfounded or not—

Mr. Chadwick: For predetermined cases whereby no documentation and other things—

Rev. Hyland: But we work with someone who came to Canada without documentation. He is clearly a refugee. He is from Iran. We know of other cases like that; that is often an indication. People who work closely with refugees say that's often an indication that a person is a genuine refugee. The UN recognizes that they don't come with the proper documentation.

Mr. Chadwick: I don't want to get into a heavy discussion on the documentation or lack thereof, but you gave a scenario a few minutes ago of a man who may tear up his passport on the plane, and you said that this is directed at the country he is leaving. I don't understand that, because he would be showing his document before he got on the plane in the country he is leaving, and he is tearing it up before he gets to the country he is arriving at, which in the case you were suggesting is Canada. I think the incident is directed at Canada.

An hon. member: Why?

Mr. Chadwick: What about the fact that those who are not identified and come in with no documents—and we can find out in most cases who they are—therefore their fingerprints will identify either with their country or Interpol whether they are hardened criminals and maybe should not be loose in our society. The citizens of this country have to be protected.

Mr. MacAdam: Our problem with that kind of thinking is that the government has never produced statistics to back up these claims of substantial abuse. They're just not there. Groups like ours came in front of committees like this five years ago and argued that there should not be a screening mechanism at all, that everybody should go straight to a hearing. We didn't win on that one.

Mr. Chadwick: Even without documents?

Mr. MacAdam: Everybody.

Mr. Chadwick: Not identified, not knowing who they are?

Mr. MacAdam: Everyone who wishes to make a refugee claim should be able to make a refugee claim.

Mr. Chadwick: All the John Does.

[Traduction]

M. Chadwick: Revenons aux perceptions du public que vous jugez erronées. Les gens se demandent, entre autres, pourquoi il n'est pas possible de fermer la porte aux personnes qui sont en irrégularité flagrante. À mon avis, l'agent d'immigration principal pourrait effectuer cette tâche. Vous n'êtes pas d'accord et vous préférez éliminer les agents d'immigration principaux et revenir aux vieilles dispositions du programme qui ne fournissaient pas de résultats concluants. Sur ce point, je ne suis pas d'accord avec vous.

Le rév. Hyland: Ce que nous voulons dire, c'est que l'agent d'immigration n'a pas la formation nécessaire pour prendre une décision quant à la recevabilité d'une demande...

M. Chadwick: Dans les cas prédéterminés où le réfugié ne dispose d'aucun document. . .

Le rév. Hyland: Nous travaillons avec une personne qui est venue au Canada sans documents officiels. Et pourtant, c'est un réfugié. Il vient d'Iran. Et il n'est pas le seul dans son cas. Quand une personne arrive au Canada sans papiers, c'est souvent parce qu'elle est un véritable réfugié. Les Nations Unies reconnaissent que les réfugiés n'ont pas toujours en leur possession des documents appropriés.

M. Chadwick: Je n'ai pas l'intention de me lancer dans un débat sur la question des documents officiels, mais vous avez donné l'exemple, tout à l'heure, d'une personne qui détruirait son passeport dans l'avion qui l'amène au Canada. Vous affirmez que ce geste est dirigé contre le pays qu'elle quitte. Je ne suis pas d'accord avec vous, puisqu'elle a présenté son passeport avant de quitter son pays et de prendre l'avion et qu'elle le déchire avant d'arriver. Son geste est donc dirigé contre le Canada.

Une voix: Pourquoi?

M. Chadwick: Et que faire de ceux qui se présentent à la frontière sans documents et qui ne sont pas identifiés... et dont on peut vérifier, dans leur pays ou auprès d'Interpol, grâce à leurs empreintes digitales, si ce sont des criminels qu'il ne faudrait peut-être pas laisser en liberté dans notre société. Il faut protéger les citoyens de notre pays.

M. MacAdam: Le problème, c'est que le gouvernement n'a jamais pu prouver, chiffres à l'appui, que de tels abus pouvaient exister. Des groupes comme le nôtre sont venus témoigner devant les comités, il y a cinq ans et ont demandé la suppression totale du mécanisme de sélection initiale, préférant que les demandeurs soient entendus directement. Notre proposition n'a pas été retenue.

M. Chadwick: Même les gens qui se présentent sans documents?

M. MacAdam: Tout le monde.

M. Chadwick: Même ceux qui sont incapables de prouver leur identité?

M. MacAdam: Toute personne qui souhaite présenter une demande de statut de réfugié devrait pouvoir le faire.

M. Chadwick: N'importe qui.

Mr. MacAdam: This is what we said five years ago, and we didn't win on that. Instead we got the screening mechanism. The government got the screening mechanism it wanted. Under the government's own mechanism, since 1989, 95% of all people coming to Canada to make a refugee claim had been found by that system to have a credible basis for their claim.

Mr. Chadwick: Okay, that's possible.

Mr. MacAdam: So this abuse is 5%. You know, that just doesn't wash in terms of the arguments made about fingerprinting and essentially abusing the right to privacy that people have coming here to make a refugee claim.

Mr. Chadwick: It does to fraudulent cases, it makes justification. You hear about multiple claims on welfare for people they can't identify. We talked about a case here in committee, raised by the opposition, of taking a person back to the country they belonged to and we didn't even know what country they belonged to. We couldn't identify who they were or what country they lived in. It was embarrassing, I would suggest, to the government not to know what country they belonged to. It's a shame when that happens in this country and we remove somebody after some period of time in this country to wherever.

• 1555

Rev. Hyland: Could I make another point around the documentation? That's at issue with the whole benefit of the doubt—in other words, making a more stringent test for people who come to Canada and make a refugee claim, and the judgment of both members of the refugee determination panel is that the person, without valid reason, destroyed the documentation. I guess the point is that since the issue of documentation is tied up with the issue of identity of the person and the country of origin, if both members, even under the current system, are not satisfied that the person is who he or she claims to be or is from the country from which they claim to come and are claiming refugee status, the tool under the present act is that both members say they don't feel that this person is a convention refugee.

Under the proposed changes, both members of the panel have to be satisfied that the person destroyed the documentation without valid reason. So already there has to be consensus among the panel members. If there's that consensus now that the person is not who he claims to be and is not from the country he claims to come from, then the panel members can make that decision now and say that he is not a refugee, that they don't believe he has a refugee claim and he has to leave.

This issue of documentation has nothing to do with access; it has to do with the kind of test that the people who make it to the determination system have to satisfy in order to convince the refugee determination division that in fact they are refugees. We're saying it's unfair, that they shouldn't have to meet this other test.

[Translation]

M. MacAdam: C'est ce que nous avons demandé il y a cinq ans, mais on ne nous l'a pas accordé. Le gouvernement a obtenu le mécanisme de présélection qu'il souhaitait. Depuis 1989, le mécanisme mis en place par le gouvernement a permis d'établir que 95 p. 100 de toutes les personnes qui font une demande de statut de réfugié au Canada présentent une revendication ayant un minimum de fondement.

M. Chadwick: C'est possible.

M. MacAdam: Par conséquent, seulement 5 p. 100 des demandeurs abusent du système. Cela ne justifie pas la prise d'empreintes digitales et la violation de la vie privée des gens qui viennent au Canada pour présenter une demande de réfugié.

M. Chadwick: C'est justifié dans le cas des fraudeurs. Vous avez entendu parler des demandes multiples de prestations d'assistance sociale émanant de personnes qu'on est incapable d'identifier. Il a été question dans notre comité, du cas, rapporté par l'opposition, d'une personne qui devait être expulsée vers son pays d'origine et dont on ne connaissait même pas l'origine. On n'a pas su déterminer qui ils étaient ou de quel pays ils venaient. C'était plutôt gênant pour le gouvernement. C'est le moins que l'on puisse dire. Il est vraiment honteux que de telles choses puissent arriver dans notre pays, et que nous renvoyions ainsi des gens vers d'autres pays après un certain temps.

Le rév. Hyland: Puis-je faire ressortir un autre point au sujet des documents? Cela concerne le bénéfice du douteautrement dit, le fait de rendre plus difficile, pour les gens qui veulent venir au Canada revendiquer le statut de réfugié, de faire valoir leur cause, et le fait que les deux membres du tribunal arrivent à la conclusion que l'intéressé a détruit les documents sans raison valable. Je suppose que, puisque la question des documents est liée à celle de l'identité de l'intéressé et de son pays d'origine, si les deux membres du tribunal, même dans le cadre du système actuel, ne sont pas convaincus de la véracité des renseignements que donne l'intéressé, quant à son identité ou au pays d'où il vient, ou prétend venir, le moyen que prévoit la loi actuelle pour refuser l'entrée au Canada à ces gens est que les deux membres du tribunal disent ne pas croire que la personne en question est un réfugié au sens de la Convention.

Les modifications que l'on propose d'apporter à la loi prévoient que les deux membres du tribunal doivent avoir la conviction que l'intéressé a détruit les documents sans raison valable. Les deux membres du tribunal doivent donc être d'accord. Le cas échéant, s'ils sont tous les deux d'avis que l'intéressé n'est pas qui il prétend être et qu'il ne vient pas du pays d'où il prétend venir, les deux membres du tribunal peuvent déclarer qu'il n'est pas un réfugié véritable, que sa cause n'est pas défendable, selon eux, et qu'il doit quitter le Canada.

Cette question des documents n'a rien à voir avec l'accès au système, mais plutôt avec le genre de critères auxquels les gens qui accèdent au système de reconnaissance du statut de réfugié doivent satisfaire pour convaincre les membres de la section du statut de réfugié du fait qu'ils sont d'authentiques réfugiés. Nous trouvons cela injuste. Nous pensons qu'ils ne devraient pas être obligés de satisfaire à cet autre critère.

Mr. Chadwick: But if people remain anonymous, how can we find out if they have any record? How can we ask—

Rev. Hyland: If the person is anonymous under the present system and neither member of the panel is satisfied about the identity of the person, then the panel can say he's not a refugee and he has to go.

Mr. Chadwick: But it takes that period of time and money to determine that the man hasn't documents when you knew it originally.

Rev. Hyland: But that will be the case even if all these changes go through in Bill C-86. That's not a bar to access to the system—

Mr. Chadwick: It'll happen sooner than that.

Rev. Hyland: Well, no, not under the proposal.

Mr. Chadwick: I think it will.

Rev. Hyland: Then that would be unfortunate.

The Chairman: Another point I would like to take up with you relates to the safe third country, which strikes me as a mechanism by which the western world is trying, in effect, to create one border and say you'll get a screening at that border and that will be it. If you're into that country, then that's where you're going to stay. There are not going to be multiple applications. I'm wondering if you see it that way.

There's kind of an implication as to what's happening in Germany that they're somehow becoming mean-spirited people and that Canada would not do the same thing. Because I go into the coffee shops of our nation and talk to a lot of people, I'm not convinced that given the pressures that were in Germany, Canada wouldn't respond exactly the same way. We have just as many crazies in this country as they have over there, to my judgment. I think we've only been able to get away with it because we're a big country and a small population and a number of those types of things.

Am I wrong in that assessment? I have great respect for Canadians, but I can tell you that when pressured they're just like other people. I don't think we should be leaving the implication that Canadians are more generous in spirit than people in Europe. Am I wrong in that?

Rev. Hyland: I would have to give that some thought. I haven't thought of it in those terms.

Let's assume that what you say is true. Is the answer throwing the barriers up higher? Or is it doing more work with Canadians to help them see that these people who come as refugee claimants are people with names, they're people with faces, they're people with histories, they're people with children, and they're people who are escaping their country because they're facing persecution. As one community in the family of nations, we have some sort of responsibility towards these people. If there are crazies out there, as you say there are, are we going to allow them to determine policy and the degree of compassion with which we are going to receive these people? My answer would be no.

#### [Traduction]

M. Chadwick: Mais si les gens demeurent anonymes, comment savoir s'ils ont un casier quelque part? Comment pouvons-nous alors demander...

Le rév. Hyland: Si l'intéressé est anonyme, dans le contexte du système actuel, et qu'aucun des deux membres du tribunal n'est convaincu de son identité, le tribunal peut alors juger qu'il n'est pas un réfugié authentique et qu'il doit donc quitter le Canada.

M. Chadwick: Mais il faut consacrer tout ce temps et tout cet argent pour déterminer que l'intéressé n'a pas de documents, ce que l'on savait déjà au départ.

Le rév. Hyland: Mais même si toutes ces modifications au projet de loi C-86 sont adoptées, ce sera toujours le cas. Cela ne limite pas l'accès au système—

M. Chadwick: Ce sera fait plus tôt dans le processus.

Le rév. Hyland: Non, pas avec ce que l'on propose.

M. Chadwick: Je ne suis pas de votre avis.

Le rév. Hyland: Ce serait déplorable alors.

Le président: Il y a un autre aspect que je voudrais aborder avec vous. Il s'agit de la question du tiers pays sûr, qui m'apparaît comme un mécanisme par lequel les pays de l'Ouest tentent, en réalité, d'établir une frontière où tous les réfugiés seront triés. Tout dépendra du pays d'origine. On n'aura pas la possibilité de faire plusieurs demandes. Je me demande si vous voyez la chose de la même façon que moi.

À la lumière des événements récents qui sont survenus en Allemagne, on semble croire que les Allemands sont en train de devenir méchants, mais que cela ne pourra jamais arriver au Canada. Je visite bien des endroits au Canada et je parle avec de nombreux Canadiens, et je ne suis pas convaincu que si nous subissons au Canada les mêmes pressions que celles qui s'exercent en Allemagne, les Canadiens ne réagiraient pas exactement de la même manière. Il y a autant de gens bizarres au Canada qu'il y en a en Allemagne, selon moi. Si les réactions n'ont pas été les mêmes au Canada, c'est uniquement parce que nous avons un grand territoire et une petite population, et pour toutes sortes d'autres raisons de ce genre.

Êtes-vous de mon avis? J'ai énormément de respect pour les Canadiens, mais je peux vous dire que lorsque la pression est trop forte, ils ne sont pas meilleurs que les autres. Il ne faudrait pas donner l'impression que les Canadiens sont plus généreux que les Européens. Qu'en pensez-vous?

Le rév. Hyland: Il faudrait que j'y réfléchisse. Je ne l'ai jamais fait en ces termes.

Mais, supposons que ce que vous dites soit vrai. La solution est-elle alors d'élever encore davantage les barrières? Est-il plus utile d'aider les Canadiens à voir que ces gens qui demandent le statut de réfugié sont des personnes qui ont un nom, un visage, une histoire, des gens qui ont des enfants, des gens qui s'enfuient de leur pays de peur d'être persécutés? En tant que communauté faisant partie de la famille des nations, nous avons une certaine responsabilité envers ces gens. S'il y a des fous furieux au Canada, comme vous le dites, allons-nous les laisser déterminer la politique et le degré de compassion avec lequel nous allons accueillir ces gens? Non, absolument pas.

• 1600

The Chairman: Then how do you react to the argument that by having a system that is known and certain, in which there is a stronger possibility of keeping out the unscrupulous ones—that this permits the minister or the government of the day to tell Canadians that we have a good system for managing this? It is then a political decision and a question of will as to how many Canadians will come. It seems to me that the mechanisms we have today are defective in certain respects. Canadians know they are defective and they are becoming critical of the whole process because of two or three things that could be fixed. How do you respond to that?

Mr. MacAdam: I am probably not the first one to come before you and say that by definition, refugees are self-selected. They select themselves and they come to countries like ours and ask for protection. The only international protection they have, protection that binds us, is that we not send them back to that country where they fear persecution. That's a radically different scenario from the one you mentioned and has been mentioned before, about Canada controlling the kind of people they want to bring into the country, how many and when and into what category. So there is a fundamental misfit there. That is why, if we want to begin to solve the management problem, we have to fundamentally separate out the two issues. Refugee determination and migration control should be under separate acts. That is my first comment.

Second, on the point Ted responded to about what is happening in Germany, I would refer to the government's most recent poll. I was struck by two very important findings. First, when asked if they felt immigrants coming into the country threatened English or French culture and identity, the overwhelming percentage said no. So the English and the French do feel self-confident in their own identity and culture here, at least as reflected in the most recent poll, whereas the Germans, the crazies as we might call them, somehow feel threatened by the refugees. The most recent polls say that we don't. That is an important difference.

Secondly, in those same polls there was strong agreement with questions that immigrants and refugees make a contribution to society. The responses on that were very high. The Spicer report and virtually every non-partisan poll that has been done in the last couple of years has found a minimum 70% rating that Canadians do support immigrants and refugees coming to this country.

[Translation]

Le président: Alors, que pensez-vous de ceux qui disent qu'en ayant un système qui est connu et certain, qui peut permettre d'interdire l'entrée au Canada aux gens peu scrupuleux—que cela permet au ministre ou au gouvernement en place de dire aux Canadiens que nous avons un bon système pour gérer l'entrée des réfugiés dans leur pays? Le nombre de nouveaux Canadiens qui seront admis au Canada devient donc une question de décision politique et de volonté. Il me semble que les mécanismes que nous avons aujourd'hui ont des failles sous certains rapports. Les Canadiens le savent et critiquent de plus en plus l'ensemble du processus, en raison de deux ou trois lacunes auxquelles on pourrait remédier. Qu'en pensez-vous?

M. MacAdam: Je ne suis probablement pas le premier à vous dire que, par définition, les réfugiés sont des gens qui ont choisi de venir au Canada. Ce sont des gens qui demandent à des pays comme le nôtre de leur accorder leur protection. La seule protection dont ils bénéficient sur le plan international, protection qui lie aussi le Canada, est qu'ils ne soient pas renvoyés dans le pays où ils craignent d'être persécutés. Cette question n'a absolument rien à voir avec celle que vous avez mentionnée et qui l'a aussi été auparavant, à savoir le contrôle que peut exercer le Canada sur le genre de personnes qu'il veut admettre au pays, leur nombre, leur catégorie et le moment où il veut les y admettre. Il y a donc une différence fondamentale sous ce rapport. C'est pour cela que si nous voulons ne serait-ce que commencer à régler le problème que représente la gestion de l'immigration et de l'admission des réfugiés au Canada, nous devons séparer fondamentalement les deux questions. La reconnaissance du statut de réfugié et le contrôle de l'immigration devraient être régis par des lois distinctes. Voilà, pour ma première observation.

Ensuite, au sujet des événements qui sont survenus en Allemagne, je me référerai au dernier sondage commandé par le gouvernement. Il y a deux résultats très importants qui frappé dans ce sondage. particulièrement m'ont Premièrement, on demandait aux gens s'ils avaient l'impression que les immigrants admis au Canada menaçaient la culture et l'identité anglaises ou françaises dans notre pays. La très grande majorité des répondants ont dit non. Donc, les Canadiens anglophones et francophones se sentent rassurés au sujet de leur identité et de leur culture au Canada, si l'on en juge, en tout cas, par le dernier sondage, tandis que les Allemands, ces fous furieux, comme on pourrait les qualifier, se sentent menacés par les réfugiés. Les derniers sondages révèlent que ce n'est pas le cas au Canada. C'est une différence importante.

Deuxièmement, ces mêmes sondages révélaient que les Canadiens sont en général d'avis que les immigrants et les réfugiés apportent une contribution à la société. Les réponses aux questions concernant cet aspect étaient très positives. Dans le rapport de la Commission Spicer, et dans presque tous les sondages non partisans qui ont été réalisés au cours des deux dernières années, on peut constater qu'un minimum de 70 p. 100 des Canadiens sont en faveur de l'admission des immigrants et des réfugiés au Canada.

I don't have the statistics in front of me, but demographically we are a multicultural state. That's who we are. I think that reality is reflected in the findings that I just mentioned.

• 1605

The Chairman: Thank you very much.

Is it agreed that the brief be appended to our minutes today?

Some hon, members: Agreed.

The Chairman: That is very helpful, gentlemen, and I again thank you ever so much.

Members, I am privileged to introduce to you, from the Quaker Committee for Refugees in Toronto, Dr. Nancy Pocock, who is the co-ordinator and has been well known to various members of Parliament for some years, I must say. Dr. Pocock, welcome. Would you be kind enough to introduce your colleagues and make your presentation?

Dr. Nancy Pocock (Co-ordinator, Quaker Committee for Refugees): Thank you, Mr. Chairman. This is Linda Read, who works very closely with me and the refugees, and this is Fred Franklin, who works particularly with the detention. He can speak about that very extensively.

Thank you very much for hearing us. We appreciate your allowing us to bring our concerns to you. We work face to face with the refugees, so we have a few different concerns from some of the other people who are working at other parts of the refugee business.

We work mainly with claimants. Those are the people who come to us needing help. We have an open centre where refugees are welcome to come and bring their problems and consult us. Many refugees have even heard of me in their refugee camps or in El Salvador; they come with my name and phone number very often. We are happy to help them and listen to their problems.

We want to take you through what would happen to a refugee under Bill C-86. We have concentrated on that, since that is our experience. We wish you to look at the bill from the point of view of the refugees and what it's going to do to them.

As I say, we work mainly with claimants. People who come as government-sponsored refugees have problems, but they are different problems. Very often people can't get near a Canadian embassy or consulate to make a claim that way, and if they do, it takes very much longer to get here. Sometimes they are in extreme danger and it's even dangerous for them to go to an embassy, so they leave their country, probably in a secret way, and come to us, very often

## [Traduction]

Je n'ai pas les chiffres précis devant moi, mais, sur le plan démographique, nous sommes un État multiculturel. C'est ce que nous sommes. Je pense que les résultats des sondages que je viens tout juste de mentionner reflètent cette réalité.

Le président: Merci beaucoup.

Sommes-nous tous d'accord pour annexer le mémoire au procès-verbal d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Votre témoignage est très utile, messieurs, et je vous remercie infiniment, encore une fois.

J'ai maintenant le plaisir de vous présenter M<sup>me</sup> Nancy Pocock, du Quaker Committee for Refugees, de Toronto, qui est la coordonnatrice du comité, et que divers parlementaires connaissent déjà depuis quelques années, je dois dire. Madame Pocock, soyez la bienvenue. Auriez-vous la gentillesse de nous présenter vos collègues et de nous faire votre exposé?

Mme Nancy Pocock (coordonnatrice, Quaker Committee for Refugees): Merci, monsieur le président. Les gens qui m'accompagnent aujourd'hui sont M<sup>me</sup> Linda Read, qui travaille en contact étroit avec moi ainsi qu'avec les réfugiés, et M. Fred Franklin, qui oeuvre surtout dans le domaine de la détention. Il peut vous en parler abondamment.

Je vous remercie infiniment d'avoir accepté de nous recevoir aujourd'hui. Nous vous remercions de nous permettre de vous exprimer nos inquiétudes. Nous travaillons sur le terrain, auprès des réfugiés. Nous avons donc un certain nombre d'inquiétudes qui diffèrent quelque peu des préoccupations des autres personnes, qui s'intéressent davantage à d'autres aspects concernant les réfugiés.

Nous travaillons principalement avec les demandeurs de statut de réfugié. Ces gens s'adressent à nous pour obtenir de l'aide. Nous avons un centre où les réfugiés peuvent venir nous consulter et discuter de leurs problèmes avec nous. De nombreux réfugiés ont même entendu parler de moi dans des camps de réfugiés ou au Salvador; ils arrivent très souvent au Canada avec mon nom et mon numéro de téléphone. Nous les aidons et les écoutons volontiers raconter leurs problèmes.

Nous voulons aujourd'hui vous raconter un peu ce qui arrivera à un réfugié dans le contexte de l'application du projet de loi C-86. Nous nous sommes particulièrement concentrés là-dessus, puisque c'est dans ce domaine que nous avons de l'expérience. Nous souhaitons que vous envisagiez le projet de loi du point de vue des réfugiés et du traitement qu'il leur réserve.

Comme je le disais, nous travaillons principalement avec les demandeurs de statut de réfugié. Les réfugiés qui sont parrainés par le gouvernement éprouvent certaines difficultés, mais ce n'est pas le même genre de difficulté que les autres. Très souvent, les gens ne peuvent se rendre à une ambassade canadienne ou à un consulat canadien pour y présenter une demande, et s'ils le font, il leur faut beaucoup plus de temps pour arriver au Canada. Parfois, ils sont en très grand

coming through other countries illegally to get to Canada. They leave their family, their friends and all their familiar things. So it isn't a question of people wanting to come; it's people who have to come and are in danger if they don't.

The large number of those who have been accepted by the board as convention refugees, as the minister pointed out in his presentation, shows that most of them are genuine refugees—the majority of them are. So why, we ask, is Bill C-86 set up to exclude refugees, to make it more difficult for them to come, more difficult for them to be accepted as refugees?

I know you have had some criticism from other people on these same things, but these are the things that all of us who work with refugees see as difficulties in the bill, that are going to be difficulties for refugees. That's why we end up saying much the same things.

• 1610

At present they come to the border to make their claim. Under Bill C-86 it's going to be much harder to get to our border. They're supposed to make a claim in the country in which they first land. There are no direct flights from Africa. They will be landing in other countries. I don't see how they're going to reach Canada. From El Salvador and Guatemala, where many of our refugees come from, they have to go through other countries, either Mexico or the United States. Neither of those countries have a very friendly attitude toward refugees.

Mexico sends them back. They have no status there. They're not able to work. Their children can't go to school. It's very difficult for them there. The United States, as you know, is sending them back. Very often they have to live underground there and work for very low wages. There are many refugees from Central America living in poverty, finding it very hard, liable to be picked up and deported at any time.

Africa has no direct flights. This business of false documents is something that I know is troubling some of the members. They can't go to their government and ask for documents if they have been in opposition, if they're people who have stood out as supporters of human rights or been in any type of conflict with their government. They can't ask for papers. Their only way of getting out of the country and into another country is perhaps to have false papers.

# [Translation]

danger, et il est même risqué pour eux de se rendre dans une ambassade. Ils quittent donc leur pays, sans que personne ne le sache, probablement, et aboutissent chez nous, après être passés par d'autres pays illégalement, très souvent, pour arriver au Canada. Ils abandonnent leur famille, leurs amis et tout ce qui leur était familier. Il ne s'agit donc pas tellement de gens qui veulent venir au Canada, comme de gens qui doivent y venir et dont la vie est menacée s'ils ne le font pas.

Le grand nombre de personnes que la Commission a reconnues comme réfugiés au sens de la Convention, ainsi que le ministre l'a indiqué au cours de son exposé, démontre que la plupart d'entre elles sont des réfugiés authentiques—que la majorité d'entre elles sont de véritables réfugiés. Cela dit, pourquoi le projet de loi C-86 est-il formulé de manière à exclure les réfugiés, à leur compliquer l'accès au Canada, à leur rendre plus difficile la possibilité d'être admis comme réfugiés?

Je sais que d'autres personnes ont déjà formulé des critiques sur les mêmes aspects, mais ce sont là les difficultés que nous percevons dans le projet de loi, en tant que personnes qui travaillent avec les réfugiés. C'est pour cette raison que nous faisons un peu les mêmes critiques.

À l'heure actuelle, les réfugiés présentent leurs demandes à la frontière. Lorsque le projet de loi C-86 entrera en vigueur, il leur sera beaucoup plus difficile de parvenir à notre frontière. Les gens qui désirent obtenir le statut de réfugié sont censés présenter une demande dans le premier pays où ils arrivent après avoir quitté leur pays. Il n'y a pas de vol direct à destination du Canada à partir de l'Afrique. Les réfugiés africains devront donc passer par d'autres pays. Je ne vois vraiment pas comment ils parviendront à atteindre le Canada. Les gens qui partent du Salvador et du Guatemala, d'où nous viennent un grand nombre de nos réfugiés, devront passer par d'autres pays, que ce soit le Mexique ou les États-Unis. Or, ces deux pays n'ont pas une attitude tellement bienveillante à l'égard des réfugiés.

Le Mexique les renvoie tout simplement dans leur pays. Les réfugiés n'ont aucun statut au Mexique. Ils ne peuvent pas travailler. Leurs enfants ne peuvent fréquenter l'école. Il leur est très difficile de s'installer au Mexique. Comme vous le savez, les États-Unis renvoient les réfugiés dans leur pays. Il arrive souvent qu'ils soient condamnés à y vivre dans la clandestinité et à y travailler pour des salaires ridiculement faibles. Il y a, à l'heure actuelle, de nombreux réfugiés d'Amérique centrale qui vivent aux États-Unis dans la pauvreté, qui trouvent la vie très difficile, et qui risquent à tout moment d'être arrêtés et déportés.

Il n'y a pas de vol direct en provenance de l'Afrique. Je sais que le problème des faux documents est quelque chose qui préoccupe certains membres du comité. Des gens qui se sont opposés à leur gouvernement, qui ont milité en faveur des droits de la personne ou qui ont eu maille à partir avec le gouvernement ne peuvent lui demander des documents. Ils ne peuvent pas demander au gouvernement de leur remettre les papiers nécessaires. Utiliser de faux documents est donc peut-être pour eux le seul moyen de parvenir à sortir du pays et de trouver refuge dans un autre.

I assure you that criminals or people who are terrorists will have good documents. They'll be able to buy the best false documents. The people we see pick up what they can and haven't got the money to buy false documents. On the world market it's possible to buy all sorts of documents. I met somebody who'd bought a Canadian passport in Thailand.

There's no shortage of false documents. The more you pay the better the document and more likely to get through our Immigration.

So I don't see that this is a problem. If one isn't sure where these people come from, if one, as we do, sits down and quietly talks to them and discusses their problems, their desires, why they came to Canada, it's not hard to find where they come from. They're usually quite open to a quiet, friendly discussion. I don't see that as a problem either. But I do see a problem in the senior immigration officer being the one who denies them to come into Canada and have a proper hearing on their refugee claim. For one thing, we've signed the UN convention that says we will give hearings to people who ask refuge of us. As well, it takes time to have a proper hearing. It takes those with some training, which our refugee board has, and with documentation that they can consult about certain countries and the case of the person in front of them. The refugee is allowed to have a lawyer beside him, which he won't have on the border with the immigration officer. He's allowed to have a proper translator that he trusts. He listens to him before he has the interview so that he feels at ease with that translation.

When we have spent all this money and we have this board with all the back-up they have, I don't know why we should leave it to a senior immigration officer at the border. When the refugee arrives at the border he's frightened. He's afraid of people in authority because those are the people who have been persecuting him. He is unlikely to present himself in a very good light without a lawyer or anybody to help him, and he probably doesn't know what constitutes a refugee according to the definition.

• 1615

I remember speaking to a woman from Guatemala. On her PIF—the thing they fill in and give the reasons why they are refugees—she had written that she left her country because it had no human rights, and that was all she had written. I sat down and talked to that woman and uncovered her story, and it was horrendous. She had seen her husband and her children killed, she had been raped and tortured, and she had managed with great difficulty to get out of her country, yet she didn't know how to present her case as a refugee.

[Traduction]

Je vous garantis que les criminels ou les terroristes seront munis, eux, de bons documents. Ils auront les moyens d'acheter les meilleurs faux documents qui puissent exister. Les gens qui seront attrapés sont précisément ceux qui ne pouvaient se le permettre. On peut acheter toutes sortes de documents sur le marché international. J'ai même déjà rencontré quelqu'un qui avait acheté un passeport canadien en Thaïlande.

Il n'y a pas de pénurie de faux documents. Plus on y met le prix, meilleur sera le document, et meilleures seront les possibilités qu'il permette de passer à travers les contrôles de notre immigration.

Je ne pense donc pas que cela cause tellement de difficultés. Quand on n'est pas certain d'où viennent ces gens, on n'a qu'à s'asseoir avec eux et à discuter tranquillement, comme nous le faisons, de leurs difficultés, de leurs désirs, de la raison pour laquelle ils sont venus au Canada, et l'on peut facilement découvrir d'où ils viennent. Ces gens sont habituellement prêts à avoir une discussion tranquille et amicale. Cela ne cause pas tellement de difficultés, non plus. Mais il en va tout autrement quand c'est l'agent principal qui leur interdit l'entrée au Canada et leur refuse la possibilité d'obtenir une audience en bonne et due forme au sujet de leur demande de statut de réfugié. Nous sommes signataires de la Convention des Nations Unies, qui prévoit que nous accordions des audiences aux gens qui demandent le statut de réfugié. Il faut aussi du temps pour qu'il y ait une audience en bonne et due forme. Il faut aussi des gens ayant la formation nécessaire, ce qui est le cas à la Commission, et il faut que ces gens aient en mains des documents qu'ils pourront consulter au sujet de certains pays et de la cause sur laquelle ils doivent se prononcer. Il est prévu que le réfugié a le droit d'être accompagné d'un avocat, ce qui lui sera impossible, à la frontière, avec l'agent d'immigration. Il a aussi le droit d'utiliser les services d'un interprète en qui il a confiance. Il l'écoute donc avant l'interview, de manière à être à l'aise avec l'interprétation.

Si l'on tient compte de tout l'argent que nous avons dépensé jusqu'à maintenant à cet égard, et considérant le fait que nous avons mis sur pied cette commission et tous ces services connexes, je ne sais pas pourquoi nous devrions laisser la décision à l'agent principal à la frontière. Quand le réfugié arrive à la frontière, il a peur. Il a peur des personnes qui ont des pouvoirs, car ce sont précisément des personnes de ce genre qui l'ont persécuté. Il est peu probable qu'il arrive à bien faire valoir son cas sans l'aide d'un avocat ou d'un autre conseiller. Il ne sait probablement même pas ce qu'est un authentique réfugié, au sens de la définition reconnue.

Je me souviens d'avoir déjà discuté avec une femme du Guatemala. Sur son FRP, le formulaire sur lequel les demandeurs de statut de réfugié doivent inscrire les motifs de leur demande, elle avait écrit qu'elle était partie de son pays parce que l'on n'y respectait pas les droits de la personne, et c'est le seul motif qu'elle avait donné. J'ai donc discuté avec cette femme, et c'est ainsi que j'ai appris l'expérience qu'elle avait vécue. C'était tout simplement horrible. Son mari et ses enfants avaient été tués devant elle, elle avait été violée et torturée, et elle était parvenue avec grande difficulté à s'enfuir. Malgré cela, elle ne savait pas comment faire valoir qu'elle était une réfugiée authentique.

I know that Canadian security is very important, but the RCMP looks into the case of every person before they are accepted as a landed immigrant, so I don't feel that is a problem. One of the difficulties we have is that when somebody is refused, there is no appeal on the merit of the case. Linda will speak about that.

Ms Linda Read (Volunteer, Quaker Committee for Refugees): Since 1989 I have been interviewing failed refugee claimants who have also been denied leave to Federal Court—these are people who are about to be deported—and, with the help of other volunteers in Toronto, assessing whether or not they have a genuine claim. There are people who go all the way through the system, who are denied leave to Federal Court, who are genuine refugees.

During Barbara McDougall's tenure, I sent appeals to her office on a regular basis. There was mutual respect. Her office dealt with them in a strict but humanitarian manner. Since the spring it has been quite clear that this minister is not interested in this kind of appeal or representation. There is absolutely no way for a mistake to be corrected other than through the press. That is the only way we now have to make these cases known.

I want you to come up with the best possible bill, and one thing that is not in this bill is a full meaningful review of the case. If something happens, if there is a bad translator, a negligent lawyer or if someone is too terrified to tell their full story, they will be refused. They are still refugees. Mistakes happen. Under this legislation, a review by a trial judge does not allow for the introduction of new evidence and does not allow the person to appear before a court. As well, the new legislation proposes that someone be removed seven days after they receive a negative decision. That person could be back in Somalia, Iran or Guatemala before a decision is rendered, and Canada will have sent them there. As a Canadian, I don't want to take that responsibility. I want you to make sure that we don't endanger people by sending them back before their case has been reviewed in a meaningful way.

Second, I want to briefly bring up public hearings. In the course of my interviewing failed refugee claimaints, I have had to listen to a lot of stories. I have learned how hard it is to tell about the most horrible things that happen to you in life. For a Moslem woman who has been raped, her life is over, she is a social pariah. The repercussions are awful. Women like that are terrified to talk about things like that, especially to men.

[Translation]

Je sais que la sécurité canadienne est très importante, mais la GRC examine le cas de chaque personne avant de lui accorder le droit d'établissement. Cela ne m'apparaît donc pas comme un problème. L'une des difficultés que nous avons, c'est que lorsque la demande de quelqu'un est refusée, il n'y a aucun droit d'appel. Linda va vous en parler un peu.

Mme Linda Read (bénévole, Quaker Committee for Refugees): Depuis 1989, je fais passer des entrevues à des demandeurs de statut de réfugié dont la demande a été refusée, et qui n'ont pas pu en appeler, non plus, à la Cour fédérale—il s'agit de gens qui sont sur le point d'être expulsés—et, avec l'aide d'autres bénévoles, à Toronto, nous évaluons si leur demande est authentique ou non. Il y a des gens qui passent à travers tout le système, dont l'appel est rejeté par la Cour fédérale, et qui sont malgré cela d'authentiques réfugiés.

Du temps de Barbara McDougall, j'ai adressé des appels à son cabinet de façon régulière. Il y avait un respect mutuel qui s'était établi entre nous. Les gens de son cabinet traitaient ces appels d'une manière stricte, mais humaine. Mais, depuis le printemps, il est évident que le ministre actuel n'est pas intéressé le moins du monde par les appels ou les représentations de ce genre. Il n'y a absolument aucun autre moyen de corriger une erreur que de le faire au moyen des médias. C'est désormais la seule façon dont nous disposons pour faire connaître ces cas.

Je veux que vous adoptiez le meilleur projet de loi possible, et une révision complète du cas est l'un des éléments qui en est absent. S'il arrive un pépin quelconque, si l'interprète est mauvais, par exemple, s'il arrive qu'un avocat soit négligent ou que quelqu'un soit trop terrifié pour raconter toute sont histoire, la demande sera refusée. Mais il n'en demeure pas moins que ce sont d'authentiques réfugiés. Il se produit toujours des erreurs. Aux termes de cette loi, il n'y a rien qui permette de présenter de nouvelles preuves et qui permettent à l'intéressé de comparaître devant un tribunal. En outre, on propose dans le projet de loi que quelqu'un soit renvoyé sept jours après que sa demande a été refusée. Il pourrait donc arriver que cette personne se retrouve en Somalie, en Iran ou au Guatemala, avant qu'une décision ne soit rendue, et ce sera le Canada qui l'aura renvoyé dans ce pays. En tant que Canadienne, je refuse la responsabilité d'un tel geste. Je tiens à ce que vous vous assuriez de ne pas mettre la vie de ces personnes en danger en les renvoyant dans leur pays avant que leur cause n'ait été réexaminée d'une manière significative.

Deuxièmement, je veux discuter brièvement des audiences publiques. Au cours des interviews que j'ai menées avec des gens auxquels on a refusé d'accorder le statut de réfugié, j'ai dû écouter bien des histoires. J'ai appris à quel point il peut être difficile de relater les choses les plus horribles que l'on a pu subir. Une femme musulmane qui a été violée, par exemple, est finie. Sa vie est finie. Elle est un véritable paria. Un tel événement a de terribles conséquences. Des femmes ayant vécu une telle expérience sont donc terrifiées d'en parler, et particulièrement à des hommes.

Torture is a form of personal violation. It is something that people spend their whole lives trying to forget, and talking about that in a public forum is very difficult. As well, refugees have a reason for fleeing their country. If you are sitting in a refugee hearing with people you don't know, you're not going to feel free to tell the facts of your persecution, especially when it is entirely possible that agents of the country where you were persecuted could be in that room.

• 1620

In working with refugees we have never had any problem with the Privacy Act. We always have a form signed. As far as I know, the press has had no problem. I am mystified as to why there is this push to make the hearings public. I think it would endanger refugees. It would not allow them to speak freely. There would be more negative claims.

As well, just in terms of time and energy and money, I envision every refugee claim beginning with a long debate about whether or not it should be in camera or public.

One of the problems has been being able to cover as many people as possible. The government foresees these hordes coming. I would strongly urge that you reconsider this and that you keep the hearings private.

I think Fred would like to speak very briefly about detention.

Mr. Fred Franklin (Quaker Committee for Refugees): I see many of the people Linda talked about. I agree that refugees still come and most are accepted, but I see the ones who fall through the cracks or who are detained for whatever reason. I am the member of this group who is most concerned with those in detention.

There are more people in immigration detention than most people realize. At the South Africa station alone, about 500 people per month go through. They have a maximum of 120 spaces. Roughly 60 to 90 people are in detention all the time, short-term and long-term.

We heard pleas for help from people in detention. They could not get lawyers, help, community contacts. We formed a little detention committee between the agencies in Metro Toronto. Three of us are cleared to go in and visit people face to face. Initially we had some success getting humanitarian consideration, getting people released, especially front-end. Now we have much less, almost minimal. We are sorely exercised about that.

[Traduction]

La torture est une forme de violation personnelle. C'est quelque chose que les victimes tentent d'effacer de leur mémoire pendant toute leur vie, et en parler dans le cadre d'une audience publique est donc très difficile. Les réfugiés ont aussi une raison qui les a poussés à s'enfuir de leurs pays. Au cours d'une audience avec des gens que l'on ne connaît pas, il arrive que l'on ne se sente pas tellement libre de raconter tous les détails entourant la persécution que l'on a subi, et notamment lorsqu'il peut fort bien arriver que des agents du pays que l'on a fui soient présents dans la salle.

Au cours de notre travail auprès des réfugiés, nous n'avons jamais eu de difficulté en raison de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Nous faisons toujours signer un formulaire aux gens avec qui nous discutons. Autant que je sache, les médias n'ont aussi jamais éprouvé de difficultés à cet égard. Je ne sais vraiment pas pourquoi on tient tant à ce que les audiences soient publiques. Je pense que cela mettra les réfugiés en danger. Ils hésiteront à parler librement. Il y aura davantage de demandes qui seront refusées.

En outre, ne serait-ce que sur le plan du temps, de l'énergie et de l'argent, je peux facilement imaginer que chaque audience débute par un long débat sur l'opportunité de tenir l'audience à huis clos ou en public.

L'une des difficultés a été de couvrir un éventail de cas le plus large possible. Le gouvernement prévoit une arrivée massive de réfugiés. Je vous incite fortement à reconsidérer cette question et à faire sorte que les audiences demeurent privées.

Je pense que Fred voudrait vous entretenir très brièvement de la question de la détention.

M. Fred Franklin (Quaker Committee for Refugees): Je rencontre un grand nombre des personnes auxquelles Linda a fait allusion. Je reconnais qu'il arrive encore des réfugiés au Canada et que la plupart sont acceptés, mais je constate aussi que certains d'entre eux ne sont pas aussi chanceux que d'autres ou se retrouvent en détention pour une raison ou une autre. Je suis le membre de ce groupe qui s'intéresse de près aux réfugiés qui se retrouvent en détention.

Il y a plus de gens qu'on ne le pense qui se retrouvent en détention, dans le contexte de l'immigration. Il y a environ 500 personnes par mois qui passent pas la seule station de l'Afrique du Sud. Ce centre ne contient que 120 places. Il y a régulièrement entre 60 et 90 personnes qui sont détenues pour de courtes ou de longues durées.

Les gens en détention me demandent de l'aide. Ils ne peuvent pas obtenir l'aide d'un avocat; ils ne peuvent pas avoir de contacts avec la collectivité. Nous avons créé un petit comité de détention entre les organismes de la Région métropolitaine de Toronto. Trois d'entre nous ont la permission d'aller rencontrer des gens en personne. Au début, nous parvenions à faire libérer des gens pour des raisons humanitaires. Aujourd'hui, nous avons beaucoup moins de succès, pour ne pas dire aucun.

One item in the bill that interests us, of course, is detention reviews. One of the things we try to offer is to connect people with the community to see that they are able to find assurance that they are able to get released if that be so, especially front-end people. Usually that doesn't work out after 48 hours. It takes a little while. Sometimes it takes longer.

The seven-day interval between detention reviews gives people a chance. Thirty days is punitive. I'm horrified at the implication that this type of person might have to sit for 30 days. That's a sentence in Canadian criminal law. Thirty days is one of those sentences that judges hand out. It's a punishment. These people are failed refugee claimants. They are not criminals. It is not right. I plead for the removal of the 30 days and the putting back in of the original seven days. No one should be deprived of their liberty any longer than absolutely necessary.

If Bill C-86 is adopted as is, the non-corrected injustice and resulting misery we now find will be perpetuated or increased. Its focus on control and a lessening of compassion and humanity we already experience in there.

Many people we see are those failed refugee claim people Linda talked about. They have been failed by the system. They have been turned down mistakenly, due to poor translation and other reasons. They are to be deported to a country such as Iran. They are scared for their lives. They don't show up. They are justifiably scared. They get detained. They are in there. They are under enormous pressure. They are scared silly for their lives.

• 1625

One Iranian man is sitting in segregation because he attempted suicide rather than be deported to Iran, and he is now on suicide watch. He was sent there by Immigration for safe keeping because he was a threat to himself.

I see many horror stories like that. The three of us will go in, and between the refugee community we find out. It is so hard to get redress now. Another Iranian ...the Iranian association was really concerned about his lawyer. He had a sound refugee claim, but he didn't quite fit into the narrow definition of the UN convention and was turned down. He was deported around Christmas, and we have never heard from him again. These cases are not infrequent.

To catch the mistakes that inevitably occur, the proposed amendments provide no better a safety net than what we had before. Others have spoken about the trial division appeal. We have found appeals to the Federal Court very difficult to

[Translation]

L'un des éléments du projet de loi qui nous intéresse particulièrement, évidemment, c'est l'examen des cas de détention. Nous tentons de mettre les intéressés en contact avec des gens de la collectivité, de manière à ce qu'ils puissent obtenir la garantie d'être libérés. Il faut habituellement plus de 48 heures.

L'intervalle de sept jours entre les examens des cas de détention donne une chance aux gens. Un intervalle de 30 jours a un caractère punitif. Je suis horrifié par les conséquences que peut avoir le fait d'être détenu pendant 30 jours. Dans le contexte du droit pénal canadien, 30 jours, c'est une peine d'emprisonnement. Trente jours, c'est l'une des peines qu'imposent les juges. C'est une punition. Mais ces gens ne sont que des personnes dont la demande de statut de réfugié a été refusée. Ce ne sont pas des criminels. Ce n'est pas juste. Je réclame que l'on revienne à l'intervalle de sept jours entre les examens des cas de détention. Personne ne devrait être privé de sa liberté plus longtemps qu'il n'est absolument nécessaire.

Si l'on adopte le projet de loi C-86 dans sa formulation actuelle, l'injustice non corrigée et la misère qu'elle provoque seront perpétuées ou accrues. Il met l'accent sur le contrôle et sur l'amoindrissement de la compassion et de l'esprit humanitaire.

De nombreuses personnes en détention sont des gens qui se sont vu refuser le statut de réfugié, ceux auxquels Linda faisait allusion. Le système leur a fait défaut. Leur demande a été rejetée, par erreur, en raison d'une mauvaise interprétation et pour quelque autre motif. Ce sont des gens qui risquent d'être renvoyés dans un pays comme l'Iran. Ils craignent pour leur vie. Ils ne se présentent pas. Ils ont peur, et avec raison. On les place donc en détention. Ils subissent d'énormes pressions. Ils craignent énormément pour leur vie.

Un Iranien est en isolement parce qu'il a tenté de se suicider, étant donné qu'il ne voulait pas être renvoyé en Iran, et il est aujourd'hui sous surveillance pour éviter qu'il ne fasse une autre tentative de suicide. Le service de l'immigration l'a mis en détention parce qu'il menaçait de mettre fin à ses jours.

Je vois de nombreuses histoires d'horreur de ce genre. Les trois représentants de notre groupe qui ont la permission de rencontrer les gens qui sont en détention sont continuellement témoins de tels cas. Il est si difficile d'obtenir que les torts soit redressés aujourd'hui. Un autre Iranien... L'Association iranienne avait de graves inquiétudes au sujet de son avocat. Sa demande de statut de réfugié était bien étayée, mais son cas ne cadrait pas tout à fait avec la définition étroite de la convention des Nations Unies, et sa demande a donc été rejetée. Il a été expulsé aux environs de Noël, et nous n'avons jamais plus entendu parler de lui. De tels cas ne sont pas rares.

Les modifications proposées n'apportent rien de plus qu'auparavant pour ce qui est de corriger les erreurs qui se commettent inévitablement. D'autres ont parlé de la possibilité d'en appeler auprès de la section de première

get. It is not that all the remedies are exhausted that easily. It takes a good lawyer to write a factum that makes any difference. It takes a lot to do that. Most refugees don't make good appeals to the Federal Court. Most of them are turned down.

This will be no better now; in fact it will be even harder. Seeing what is happening in detention, how people are under enormous fear and pressure, many for good reason—some are forcibly deported. People have been forced. It is sad.

So my plea is for an effective appeal. I call it a re-hearing mechanism, that cases that concerned advocates bring to Immigration's attention be re-heard with some care to bring out the real story, and then they would abide by the decision. My plea is that real humanitarian compassionate consideration be given to special cases. As you have heard, the humanitarian compassionate criteria are so narrow that most people fail it. Even refugee board members feel that some of their failed cases ought to be picked up with it, but they are not.

So I plead for a real humanitarian compassionate method. Afterwards perhaps I might suggest a more effective method, then we could all sleep easier. Thank you.

**Dr. Pocock:** In summing up, I would just like to say that the refugees make a great contribution to our country and to our people.

When I was growing up in Toronto, it was a very dull city. When I was young, all we wanted to do was to get out of Toronto and go someplace more interesting. Toronto is now a vibrant, interesting city where you can eat food from all over the world, where you can meet people from all over the world.

From my experiences with refugees, they're delightful people. It is very interesting and enjoyable to talk to people about their own culture, about their own ways of doing things. It is exciting. People spends thousands to go travelling around the world, but we have it all with us.

Canada has a chance to show the world that it is possible for many races, religions and peoples to live together in peace and harmony. I would like to see us go ahead and do that.

In summary, this bill is punitive in tone and content. It is a breach of several international courts concerning refugees and human rights, to which we are signatories, as Canadians. Emphasis is now to control the admission of applicants rather than to protect people in danger. It shows a dangerous shift of power and loss of parliamentary procedure.

## [Traduction]

instance de la Cour fédérale. Mais, nous avons constaté qu'il est très difficile d'obtenir un appel auprès de la Cour fédérale. On n'épuise pas tous les recours aussi facilement que cela. Il faut un bon avocat pour rédiger un factum qui fasse une différence. Il faut beaucoup d'éléments pour y arriver. La plupart des réfugiés ne présentent pas d'appels bien étayés devant la Cour fédérale. La plupart sont rejetés.

Ce projet de loi n'améliorera pas les choses; en fait, ce sera encore plus difficile qu'avant. Sachant ce qui arrive en détention, voyant à quel point les gens ont peur et subissent d'énormes pressions, et nombre d'entre eux pour de bonnes raisons—certains sont expulsés contre leur volonté. Des gens ont été renvoyés de force. C'est bien triste.

Je réclame donc une formule permettant de vraiment en appeler d'une décision. Il faudrait un mécanisme prévoyant une deuxième audience, permettant que des intervenants puissent porter à l'attention des services d'immigration, d'autres faits qui feront ressortir l'histoire réelle, et la décision sera ensuite irrévocable. Je souhaiterais que l'on applique vraiment le critère de la compassion humanitaire à certains cas particuliers. Comme on vous l'a déjà dit, les critères de compassion humanitaire sont si étroits que la plupart des gens ne peuvent y satisfaire. Il y a même des membres de la commission qui ont parfois le sentiment que certaines demandes qui ont été rejetées devraient pouvoir être récupérées au moyen de cette formule, mais ce n'est pas le cas.

Je réclame donc une véritable méthode de compassion humanitaire. Après cela, je pourrais peut-être proposer une méthose plus efficace, ce qui nous permettra à tous de dormir un peu mieux. Merci.

Mme Pocock: En terminant, je tiens seulement à dire que les réfugiés apportent une contribution importante à notre pays et à notre population.

Quand j'étais jeune, Toronto était une ville plutôt morne. Ce que l'on voulait, c'était partir le plus rapidement possible de Toronto pour aller s'installer dans une ville plus intéressante. Mais aujourd'hui, Toronto est une ville vibrante, intéressante, où l'on peut trouver des mets de tous les pays du monde, où l'on peut rencontrer des gens de tous les pays.

Mon expérience auprès des réfugiés m'a appris que ce sont des gens merveilleux. Il est fort intéressant de discuter avec les gens de leur culture, de leurs us et coutumes. Cela est excitant. On dépense des milliers de dollars pour voyager à travers le monde, mais tous les pays sont représentés au Canada.

Le Canada a la possibilité de démontrer au monde qu'il est possible, pour de nombreuses races, de nombreuses religions et de nombreux peuples, de vivre ensemble dans la paix et l'harmonie. Je voudrais que nous le fassions.

En résumé, ce projet de loi est punitif, de par son ton et sa teneur. Il contrevient à plusieurs accords internationaux concernant les réfugiés et les droits de la personne, accords dont nous sommes signataires en tant que Canadiens. On met aujourd'hui l'accent sur le contrôle des demandeurs du statut de réfugié plutôt que sur la protection des gens qui sont en danger. Ce projet de loi démontre qu'il y a eu un dangereux déplacement du pouvoir ainsi qu'un affaiblissement de la procédure parlementaire.

• 1630

Thank you very much.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Allmand, would you start us off? This round will be ten minutes.

Mr. Allmand: Mr. Franklin spoke about the detention provisions of the bill. As he pointed out, the detention provided for under the Immigration Act is not that for those who are charged with criminal offences. If that were the case they would go before the ordinary courts and be put in ordinary jails. These provisions are for people the Immigration Department feels may not show up for inquiries or for adjudication hearings or who have exclusion orders against them for one reason or other. It's not for criminality.

As he points out, the bill now provides that the reviews be changed from a seven-day review to a 30-day review. A 30-day offence under the Criminal Code is a rather serious offence. For minor offences most people are getting probation orders or that type of thing, community work. To have 30 days in jail for a non-criminal matter is rather serious.

I ask this because you do a lot of this work. Under the current law, where the first review is within 48 hours and then a review every seven days, what percentage of those put in detention by the department are usually released as a result of the first seven-day or the second-day review? What percentage would be kept in indefinitely, despite the reviews? Do you have any idea?

Mr. Franklin: I don't have an idea of the percentage. At the front end, people coming in, immigration maintains that most people are releasable or released, if for any reason they end up in detention for no documents, no identification and so on—

Mr. Allmand: In other words, I'm trying to determine why the 30 days is necessary if a large percentage is released after 48 hours or seven days, once they have a lawyer who puts together their case properly and they're released. If a large percentage are now released, why would they keep them in there for 30 days? I'm just trying to determine whether the great majority are not released and therefore I'm wrong, or whether the great majority is usually released after seven days.

Mr. Franklin: I would say that a substantial number are not released after 48 hours. It takes a little while for the refugee to get his or her act together, to get support. Immigration wants some guarantee, someone who knows them, someone who puts up surety and legal counsel. It's not found overnight.

[Translation]

Je vous remercie infiniment.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Allmand, voulez-vous débuter? Vous disposerez de 10 minutes au cours de ce tour de table.

M. Allmand: M. Franklin nous a parlé des dispositions du projet de loi concernant le détention. Comme il l'a fait remarquer, la détention prévue dans le contexte de la Loi sur l'immigration n'a rien à voir avec celle qui est imposée aux gens reconnus coupables d'un acte criminel. Si c'était le cas, les causes seraient jugées par des tribunaux ordinaires, et les intéressés seraient emprisonnés dans des maisons de détention ordinaires. Ces dispositions visent des gens qui, selon le ministère de l'Immigration, risquent de ne pas se présenter à des enquêtes ou à des audiences devant un arbitre, ou contre qui des mesures d'exclusion ont été prises, pour une raison ou une autre. Il n'est aucunement question de criminalité.

Comme il l'a fait remarquer, le projet de loi prévoit que la mesure de détention sera désormais réexaminée après 30 jours plutôt que sept. En vertu du Code criminel, une infraction motivant un emprisonnement d'une durée de 30 jours est une infraction plutôt grave. Lorsqu'il s'agit d'une infraction mineure, les gens font la plupart du temps l'objet d'une mesure de probation ou sont condamnés à faire un certain nombre d'heures de travail communautaire. Il est plutôt grave d'être emprisonné pendant 30 jours pour une affaire qui n'a rien de criminel.

Si je vous pose la question, c'est parce que vous avez beaucoup d'expérience en la matière. En vertu de la loi actuelle, qui prévoit que le premier examen ait lieu dans les 48 heures et les examens subséquents tous les sept jours, quel pourcentage des gens qui sont mis en détention par le ministère sont habituellement libérés au bout de 48 heures ou après le premier examen, sept jours plus tard? Quelle proportion des gens ne sont pas libérés, malgré les examens? En avez-vous une idée?

M. Franklin: Je ne sais vraiment pas quel en est le pourcentage. Au premier examen, après 48 heures, les services de l'immigration soutiennent que la plupart des gens peuvent être libérés ou qu'ils le sont, lorsqu'ils se retrouvent en détention parce qu'ils n'avaient pas de documents à fournir, parce qu'ils n'avaient aucune pièce d'identité, etc...

M. Allmand: Autrement dit, je cherche à savoir pourquoi il est nécessaire de prévoir un examen après 30 jours, si la plupart des gens en détention sont libérés après 48 heures ou au bout de sept jours, après qu'un avocat a bien présenté leur cause. Si une importante proportion des gens en détention sont libérés, pourquoi les garder en détention pendant 30 jours? Je cherche seulement à établir si la plupart des gens en détention ne sont pas libérés, et dans ce cas j'ai tort, ou si la plupart d'entre eux sont habituellement libérés après sept jours.

M. Franklin: Je dirais qu'un nombre plutôt important de gens en détention ne recouvrent pas leur liberté après 48 heures. Il faut un peu plus de temps que cela aux réfugiés pour s'organiser, pour obtenir de l'aide. Les services de l'immigration veulent des garanties, veulent rencontrer quelqu'un qui les connaît, veulent obtenir un cautionnement, désirent connaître leur conseiller juridique. Tout cela ne s'obtient pas du jour au lendemain.

Mr. Allmand: I hear it's usually at the first seven-day review.

Mr. Franklin: It's seven days. Then it sometimes doesn't get together. People work, people can't show up. It may take another seven days. It's quite tough for a person inside detention to organize that type of support. We try to help them. It may take another seven days.

Mr. Allmand: Would it take 30 days? Is there justification to keep that person in detention for 30 days to put together the type of support system you're talking about?

Mr. Franklin: No, I think that's excessive. One should give the person a chance as soon as possible to collect the reassurance Immigration requires. No term should be so long that there's a punitive element in keeping him that long.

Mr. Allmand: What I'm getting at, I guess, is whether there is a large percentage who, despite the review, 7 days, 14 days, 21 days, are never able to get released. In other words, could the department argue that 30 days is reasonable because a great majority can never justify release in 7 days or 14 days or 21 days and we may as well just forget about those reviews and stay with 30 because it makes no difference anyway, the reviews don't amount to anything, they're kept in anyway?

• 1635

Mr. Franklin: That's not the case.

Mr. Allmand: That's what I wanted.

Mr. Franklin: There are the odd ones who don't get out, but for most their chance must continue to exist. It's not the case.

Mr. Allmand: So the majority do get out in the 7-day or 14-day review, once they've put together their support system and—

Mr. Franklin: Those who are releasable at all, where conditions had been set for a release.

Mr. Allmand: The government maintains that when this bill passes and they eliminate the first-stage hearings... The minister and his officials said they felt they could completely dispose of most cases in an average of two months, if you eliminate the first-stage hearing.

Mr. Fairweather, when he was before us, said between two and five months. He said two months in a non-contested case, but he said they've now got it down to about five months in disputed cases. He figured, with the first-stage hearings under this bill, they probably could go from the day the application for refugee status is made to the day that the determination is decided, two to five months.

I wanted to ask you, and you're working mainly in Toronto, how is it going there now? What is the time delay on an ordinary disputed case? Do you think they can, without the first-stage hearing, get it done in five months?

[Traduction]

M. Allmand: On me dit que tous les éléments sont habituellement réunis au premier examen après sept jours.

M. Franklin: Oui, au bout de sept jours. Et il arrive parfois que cela ne marche pas. Les gens travaillent. Il arrive parfois qu'ils ne puissent se présenter. Il peut donc arriver qu'il faille attendre sept autres jours. Il est plutôt difficile pour une personne en détention d'organiser ce genre de choses. Nous tentons de les aider. Mais cela peut prendre sept autres jours.

M. Allmand: Mais, faudrait-il 30 jours? Est-il justifié de garder cette personne en détention pendant 30 jours pour lui permettre de réunir tous les éléments que vous mentionnez?

M. Franklin: Non, je pense que c'est excessif. Il faut évidemment donner aussitôt que possible à l'intéressé la possibilité d'obtenir les garanties qu'exige le ministère de l'Immigration. La durée de la détention ne devrait pas être tellement longue qu'elle donne l'impression de renfermer un élément punitif.

M. Allmand: Ce qu'il m'intéresse vraiment de savoir, je suppose, c'est s'il y a une importante proportion des gens en détention qui ne parviennent jamais à obtenir leur libération, malgré les réexamens après sept jours, 14 jours, 21 jours... Autrement dit, le ministère pourrait-il faire valoir qu'un examen après 30 jours est raisonnable, car la grande majorité des gens en détention n'arrivent jamais à obtenir leur libération après sept jours, 14 jours, ou 21 jours, et il vaut donc tout simplement mieux oublier ces examens et maintenir la période de 30 jours, puisque cela ne fait aucune différence, de toute façon, car les gens n'obtiennent pas leur libération après les examens à intervalles de sept jours?

M. Franklin: Non.

M. Allmand: C'est ce que je voulais savoir.

M. Franklin: Il arrive rarement qu'ils ne soient pas remis en liberté, mais la plupart sont susceptibles de l'être. Ce n'est pas comme cela que les choses se passent.

M. Allmand: Donc, la majorité est libérée au moment de l'examen après 7 jours ou 14 jours, une fois qu'ils ont réussi à réunir toutes les preuves et...

M. Franklin: Ceux qui peuvent être libérés parce qu'ils remplissent toutes les conditions le sont.

M. Allmand: Le gouvernement soutient qu'une fois le projet de loi adopté, la première étape sera supprimée. . . le ministre et ses fonctionnaires croient qu'ils pourront disposer de la plupart des dossiers en deux mois en moyenne, si l'on supprime le premier palier.

Quand M. Fairweather a comparu devant le comité, il a dit que les cas simples prenaient deux mois, mais il faut encore cinq mois pour classer les dossiers où il y a contestation. Selon lui, avec les premiers paliers d'audience prévus dans le projet de loi, entre la date où la demande de statut de réfugié est présentée et celle où la décision est rendue, il pourrait s'écouler de deux à cinq mois.

Comme vous travaillez surtout à Toronto, je voudrais que vous me disiez comment vont les choses là-bas maintenant. Quels sont les délais pour les causes ordinaires lorsqu'il y a contestation? Croyez-vous que si l'on supprimait le premier palier, on pourrait tout régler en cinq mois?

Bill C-86

[Text]

**Dr. Pocock:** I certainly was in favour of getting rid of that first hearing. I think they should be able to do it in that, but there are a lot of delays. I went to a hearing the other day and had to wait all day and was not called in even then; I have to go back again. I don't know why. It seems to me there's something wrong if they can't get around to doing the hearings more quickly. Very often people go in and wait and wait. However, I do know a man now who has been waiting a year; he has no work permit, he can't get welfare, and he has been waiting a whole year to have his hearing.

Mr. Allmand: Is this the first-stage hearing, or the-

Dr. Pocock: This is the second stage.

Mr. Allmand: The second stage?

Dr. Pocock: No, I am sorry.

Ms Read: It is his first stage. He hasn't had a credible basis for one year.

Dr. Pocock: Yes, his first stage.

Mr. Franklin: They tried to get it done in two months for the new arrivals, and it became longer and longer. It is up to eight months already—something like that.

Mr. Allmand: Oh, really, in Toronto they're waiting eight months now for the first-stage hearings.

Dr. Pocock: It seems to me it could be done more quickly, from what I have observed.

Mr. Allmand: I ask this question too because under the current law they grant the work permit after the recognition at the first-stage credibility hearing.

Dr. Pocock: That's right. This man hasn't had that.

Mr. Allmand: All right. Now, they're abolishing the first-stage hearing, and in answer to my question the minister said they would now grant the work permit only after the individual is recognized by the board as a refugee. So then I said how long will that be—how long will the person have to wait for the work permit? It appears it will be between two and five months.

Some witnesses before this committee felt that the work permit should be given before the final recognition of the individual as a full refugee. Right now they are granted the work permit when they are recognized at the first stage. Is that a reasonable thing to do? We've had municipalities in Ontario complaining that without the work permit these people are thrown on the backs of the welfare system. The individuals, refugees, want to work in most cases, and a lot of them do menial jobs, will do anything to earn their living.

Do you have any suggestion for us on how we might amend this bill? When do you think the work permit should be given if we don't have a first-stage hearing? What would be a reasonable timeframe in order to allow these people to work and give them their work permit while they are waiting? [Translation]

Mme Pocock: Personnellement, je suis pour la suppression de cette première audience. Je crois que ce serait alors un délai raisonnable, mais il y a toujours beaucoup de retard. L'autre jour, je suis allée à l'audition d'une demande et j'ai attendu toute la journée sans même que notre affaire soit entendue. Je dois y retourner. Je ne sais pas pourquoi. Il y a certainement quelque chose qui cloche si l'on n'arrive pas à agir plus rapidement. Très souvent, les gens se présentent et attendent indéfiniment. Je connais un monsieur qui attend maintenant depuis un an. Il n'a pas de permis de travail et ne peut pas recevoir de prestations d'aide sociale. Il attend l'audition de sa demande depuis une année entière.

M. Allmand: S'agit-il du premier palier d'audience ou...

Mme Pocock: Du deuxième.

M. Allmand: Du deuxième?

Mme Pocock: Non, je suis désolé.

Mme Read: Il attend la première audience. Il attend depuis un an l'audience qui servira à déterminer si sa revendication a un minimum de fondement.

Mme Pocock: Oui, c'est le premier palier d'audience.

M. Franklin: Le ministère a bien essayé d'entendre les nouveaux arrivants dans les deux mois, mais les choses s'étirent. Maintenant, il faut déjà huit mois à peu près avant d'être entendu.

M. Allmand: Vous voulez dire qu'à Toronto, les gens attendent maintenant huit mois avant la première audition de leur demande?

Mme Pocock: D'après ce que j'ai pu observer, les choses pourraient se passer plus rapidement.

M. Allmand: Je pose la question parce qu'en vertu de la loi actuelle, le permis de travail est accordé si l'on reconnaît, au premier palier d'audience, que la demande a un minimum de fondement.

Mme Pocock: C'est exact. Le monsieur en question n'a même pas eu cela.

M. Allmand: Très bien. Maintenant, le ministère veut supprimer cette première audience. Le ministre a répondu à l'une de mes questions que le permis de travail serait dorénavant accordé uniquement une fois que la commission aura accordé le statut de réfugié. Quand j'ai alors demandé combien de temps cela prendrait, on m'a dit entre deux et cinq mois.

D'après certains des témoins qui ont comparu devant notre comité, le permis de travail devrait être accordé avant que les gens soient finalement reconnus comme réfugiés. À l'heure actuelle, c'est après le premier palier d'audience qu'ils le reçoivent. Est-ce que cela est logique? Certaines municipalités ontariennes se sont plaintes du fait que ceux qui n'ont pas de permis de travail sont à la charge du système social. La plupart du temps, ces réfugiés veulent travailler, et beaucoup font du travail de bas niveau, n'importe quoi pour gagner leur vie.

Pouvez-vous nous proposer des amendements? À quel moment, d'après vous, le permis de travail devrait-il être accordé si l'on supprime le premier palier d'audience? À quel moment serait-il raisonnable d'accorder un permis afin de permettre aux gens de travailler pendant qu'ils attendent?

**Dr. Pocock:** I think they should have a work permit as soon as possible, when they first come in, because they are willing to work, as you say. The man I was mentioning is working underground. He is really disobeying the law, because he said he would not accept charity: I'm strong, I can work, I will not accept charity; if your country is going to let me in here and give me a chance, I am not going to accept this.

• 1640

Of course most of them will accept welfare when they have to, but they would much prefer not to. As you say, they are willing to do any job. I don't see any trouble in giving them a work permit right away, because the longer people stay on welfare, the harder it is for them to get out and get a job.

Mr. Allmand: My final question is with respect to the provision in the bill that requires two votes at the board for recognition as a refugee in three specific cases. One of the cases is where the applicant does not have documents. We are told that there is a provision in the international treaty—the Geneva Convention—that you cannot use the lack of documents to prejudice the claim of a refugee. Some of the witnesses here have said that the provision to require two votes rather than one, as is the case at present, puts an unfair burden on refugees because some of them don't have documents. They are fleeing their countries. They come with a small suitcase and that's it, if they have any suitcase.

What is your experience with this? Do you think they should have to have these documents? Is this is a fair provision? Or do you think this requirement for two votes is an unfair provision with respect to the...?

**Dr. Pocock:** I think it is unfair. As I mentioned before, the people without documents are likely to be real refugees who have been afraid to ask for any documents from their government, so I feel that is a very unfair provision.

Mr. Allmand: Thank you.

Mr. Heap: Thank you for coming. I would like to take up the matter Linda Read dealt with, the failed refugees. As Dr. Pocock said at the beginning, most of the people who have come in the last two or three years have been recognized. The minister's words were that "the vast majority are refugees, but some are fleeing prosecution, not persecution". I take it that the ones you have interviewed are not part of that vast majority, because I think he meant only the ones who have been recognized.

Ms Read: I am not clear. What exactly are you asking?

Mr. Heap: When you say you have been interviewing people who have been rejected, people that you consider really were refugees. . .?

Ms Read: The decision on whether or not they were genuine was not mine alone. These cases were reviewed by a number of people because—

[Traduction]

Mme Pocock: Je crois qu'on devrait leur accorder un permis de travail le plus rapidement possible après leur arrivée, car, comme vous le dites vous-mêmes, ils veulent travailler. Le monsieur dont je vous ai parlé tout à l'heure travaille au noir. Il enfreint donc la loi parce qu'il ne veut pas vivre de la charité des autres. Il se dit qu'il est fort et en bonne santé, capable de travailler et qu'il n'a pas besoin d'aumône. Il n'a pas besoin de prestations d'aide sociale si le Canada veut lui donner sa chance.

Évidemment, la plupart d'entre eux acceptent l'aide sociale quand ils n'ont pas le choix, mais ils préféreraient travailler. Vous l'avez dit tout à l'heure, ils sont prêts à faire n'importe quel travail. Je n'ai aucune objection à ce qu'on leur accorde immédiatement un permis de travail, car ceux qui touchent de l'aide sociale trop longtemps ont beaucoup de mal à s'en sortir.

M. Allmand: Ma dernière question porte sur la disposition du projet de loi exigeant deux voix pour que la commission accorde le statut de réfugié dans trois circonstances bien précises, notamment quand le revendicateur de statut n'a pas de documents. On nous dit qu'une clause du traité international—la Convention de Genève—interdit d'invoquer l'absence de documents pour rejeter une demande. D'après certains des témoins que nous avons entendus, exiger deux voix plutôt qu'une seule, comme c'est le cas actuellement, impose un fardeau injuste aux réfugiés puisque certains d'entre eux n'ont pas de papiers. Ils fuient leur pays en emportant une petite valise et rien d'autre, et encore.

Qu'est-ce que vous en pensez? Croyez-vous que les réfugiés puissent avoir tous les papiers nécessaires? La disposition est-elle juste? Croyez-vous qu'imposer deux voix, ce soit préjudiciable au...

Mme Pocock: Je trouve cela injuste. Comme je l'ai déjà dit, ceux qui arrivent sans papiers sont susceptibles d'être de véritables réfugiés qui ont eu peur de demander les papiers nécessaires à leur gouvernement. C'est une disposition vraiment très injuste.

M. Allmand: Je vous remercie.

M. Heap: Je vous remercie d'être venus. Je voudrais revenir sur le sujet que Linda Read a abordé, celui des réfugiés dont la demande est rejetée. Comme l'a dit M<sup>me</sup> Pocock au début, la plupart de ceux qui ont demandé le statut de réfugié depuis deux ou trois ans ont été acceptés. Le ministre a dit que la grande majorité était vraiment des réfugiés, mais que certains fuyaient la justice, pas la persécution. Je présume que ceux auxquels vous avez parlé ne font pas partie de cette grande majorité parce que le ministre voulait parler de ceux qui ont obtenu le statut de réfugié.

Mme Read: Je ne vous suis pas. Qu'est-ce que vous voulez savoir au juste?

M. Heap: Vous dites que vous avez interrogé des gens auxquels on a refusé d'accorder le statut de réfugié alors que, selon vous, ils en étaient vraiment...

**Mme Read:** Je ne suis pas arrivée à cette conclusion toute seule. Ces dossiers ont été examinés par un certain nombre de personnes qui...

Mr. Heap: Let me continue. I am not arguing about whether it is your decision or with the decision, what I am saying is that the minister has acknowledged—and I was surprised and pleased when he said it—that the vast majority are refugees. Certainly I have met some, as you have, although not as many perhaps, who are very rigorous in their testing and have convinced lawyers who are respected here in Ottawa... In certain cases, when I have had the opportunity to read the material and hear them, I find that they really do fill the definition of a refugee.

You are asking for a proper system of appeal. Many people have asked for that, but so far the position of the ministry and the department has been no. Within the next couple of weeks perhaps you could present us with any type of summary of your experiences. You've been interviewing these people since the new system started, the ones who were rejected and you felt should not have been rejected. I am very concerned about those. Some of them come to my office as well.

• 1645

Perhaps we have not been able to convince the minister or the senior staff that what you say is true. I think it's true, but it remains that, well, maybe there's one or two. The minister may feel there's not a whole lot of them.

If you could give us any statistics about how many you have interviewed altogether and how many of those met what you and your associates thought were the appropriate criteria for refugees, I think it might help us when we discuss whether to make amendments on this point.

Ms Read: Certainly. We would be happy to.

Mr. Heap: Can you tell us anything now?

Ms Read: If someone has been denied by the judicial system, there is nothing left other than an appeal to ministerial discretion. These cases usually involve two different types of mistakes. The first would be decisions by the board that were wrong, that involved misunderstanding or lack of knowledge by the board about a certain country's conditions.

Lately the board is making decisions about Somalis. They are turning them down. I have a quote here from a woman who was turned down. They told her that "In Somalia, conditions are reasonably stable now in the north and are improving". That's called "change of country circumstances". There are legal tests for that. Durability is one of them. This is being used by the board. It was used years ago in 1990 when Sri Lanka had a ceasefire. They turned down huge numbers of Sri Lankans who were real refugees. These were genuine refugees. My definition is someone who is going to be in grave danger when returned.

[Translation]

M. Heap: Laissez-moi poursuivre. Je ne veux pas savoir qui a tiré cette conclusion, je dis simplement que le ministre a lui-même reconnu—ce qui m'a grandement étonné et réjoui—que la très grande majorité des revendicateurs étaient de vrais réfugiés. J'en ai rencontré quelques-uns d'ailleurs, mais peut-être pas autant que vous, qui ont très bien présenté leur cas et qui ont réussi à convaincre des avocats très respectés au gouvernement... J'ai déjà eu l'occasion de lire des dossiers et d'entendre des revendicateurs de statut de refugié, et j'ai trouvé que c'étaient de véritables réfugiés au sens de la Convention.

Vous demandez une meilleure procédure d'appel. Vous n'êtes pas les seuls, mais jusqu'à présent, le ministère a toujours refusé. Vous pourriez peut-être nous présenter d'ici à deux semaines un résumé de votre expérience. Vous interrogez ces gens depuis l'instauration du nouveau système, ceux dont la demande de statut a été rejetée à tort, croyez-vous. Je m'inquiète beaucoup pour eux. Certains viennent aussi à mon bureau.

Nous n'avons peut-être pas réussi à convaincre le ministre et les hauts fonctionnaires que vous dites la vérité. Moi, je vous crois, mais il y a tout de même deux ou trois faux réfugiés. Le ministre ne croit pas non plus qu'il y en ait beaucoup.

Pourriez-vous nous donner des chiffres indiquant combien de personnes parmi celles que vous avez interrogées remplissent les critères imposés aux réfugiés. Cela nous serait utile au moment de l'étude des amendements.

Mme Read: Certainement, nous vous enverrons cela avec plaisir.

M. Heap: Pouvez-vous nous donner quelques renseignements tout de suite?

Mme Read: Si les tribunaux rejettent la demande d'un revendicateur de statut, il n'a d'autre choix que de faire appel au pouvoir discrétionnaire du ministre. C'est généralement possible lorsque deux types d'erreurs ont pu se produire. Le premier type, c'est quand la commission a rendu une mauvaise décision par incompréhension ou ignorance de ce qui se passe dans un pays.

Ces derniers temps, la commission rend des décision au sujet des Somaliens. On rejette leur demande de statut. Je peux vous citer ce que la commission a dit à une femme à qui c'est arrivé. On lui a dit qu'en Somalie, la situation était assez stable maintenant dans le Nord et que les choses allaient en s'améliorant. On dit alors que les circonstances ont changé dans le pays d'origine. C'est l'un des critères de droit qui sont utilisés. La commission tient notamment compte de la permanence des changements comme en 1990, au moment où il y a eu un cessez-le-feu au Sri Lanka. Elle a alors refusé quantité de demandes de statut présentées par des Sri Lankais qui étaient de véritables réfugiés. D'après moi, un réfugié véritable, c'est quelqu'un dont la vie sera en péril s'il doit retourner dans son pays.

Other types of mistakes occur, such as translation. There was the case of a man from southern Somalia. It said on his form "Somali". He was given a Somali translator. He spoke another dialect. He tried in broken English to explain to his lawyer that he didn't understand a thing. The board called up the translator and the claimant's lawyer before the bench. In English they had a conversation before the claimant about whether or not he understood. The translator said he didn't understand because he was using big words. The board decided to continue. The man understood absolutely nothing of what was going on. There was no way he could make his story clear. His case was turned down.

There are questions, problems with negligent lawyers. All lawyers... Do you have to leave for a vote?

The Acting Chairman (Mr. Fee): I'll have that checked out.

Ms Read: I would be pleased to put together examples and something for you to go on.

Mr. Heap: Thank you very much. If you would send it to Ms Sirpaul, I'm sure she would distribute it to the committee.

The Acting Chairman (Mr. Fee): Thank you, Mr. Heap.

I will offer you apologies on behalf of the chair. I can assure you that the fact that he felt the need to go had nothing to do with your presentation. He's been sitting here for a long time today.

Mr. Chadwick, please go ahead.

Mr. Chadwick: I just want to try to get a little bit of a better understanding about what you had to say. I think Ms Pocock said "can't get to a Canadian embassy people who have to come". The first question that comes to my mind is can they get to another embassy of a safe country? Why is it just the Canadian embassy if they're refugees? You describe people who had to get out of the country because they were being very badly persecuted, tortured, and so on. Why did they just look for a Canadian embassy?

**Dr. Pocock:** They can't get to any foreign embassy, because they're watched. There are guards around from their country.

**Mr.** Chadwick: That helps me understand it a little. I just wondered if you were trying to say that we should have a Canadian embassy in some particular area. That's what I was just trying to understand.

[Traduction]

Le deuxième type d'erreurs, ce sont les erreurs de traduction, par exemple. Il y a l'histoire d'un homme du sud de la Somalie. Sur le formulaire, on avait écrit qu'il était Somalien. On lui a donc donné un interprète somalien. Malheureusement, il parlait un autre dialecte. Il a donc essayé d'expliquer à son avocat, en mauvais anglais, qu'il ne comprenait pas un mot. La commission a alors demandé au traducteur et à l'avocat du demandeur de s'approcher. Ils ont discuté ensemble, en anglais, devant le demandeur, afin de déterminer s'il comprenait ou non ce qu'on lui disait. Le traducteur a prétendu que le demandeur ne comprenait pas parce qu'il employait de grands mots. La commission a donc décidé de poursuivre. L'homme n'a rien compris de ce qui se passait. Comme il n'a pas pu expliquer clairement son histoire, on a rejeté sa demande.

Il y a aussi le problème des avocats négligents. Tous les avocats... Êtes-vous obligés de partir pour aller voter?

Le président suppléant (M. Fee): Nous allons vérifier.

Mme Read: Je me ferai un plaisir de vous préparer une série d'exemples que vous pourrez lire.

M. Heap: Merci beaucoup. Si vous voulez bien faire parvenir cela à M<sup>me</sup> Sirpaul, je suis certain qu'elle en fera remettre une copie à tous les membres du comité.

Le président suppléant (M. Fee): Merci, monsieur Heap.

Je vous prie de bien vouloir accepter les excuses du président. Je peux vous assurer que son départ n'a rien à voir avec vous. Il y a déjà longtemps que la séance dure.

Monsieur Chadwick, allez-y.

M. Chadwick: Je voudrais comprendre un peu mieux ce que vous avez dit. M<sup>me</sup> Pocock a dit que les gens avaient du mal à se rendre jusqu'à l'ambassade du Canada. La première question qui me vient à l'esprit, c'est pourquoi alors ne pas se présenter à l'ambassade d'un autre pays sûr? Pourquoi les réfugiés recherchent-ils uniquement l'ambassade du Canada? Vous avez parlé de personnes qui devaient quitter leur pays parce qu'elles étaient persécutées, torturées, etc. Alors pourquoi tiennent-elles absolument à l'ambassade du Canada?

Mme Pocock: Elles ne peuvent se rendre à aucune ambassade étrangère parce qu'elles sont surveillées; elles sont entourées de gardes de leur propre pays.

M. Chadwick: Je comprends un peu mieux. Voulez-vous dire alors que le Canada devrait ouvrir une ambassade dans une région particulière. Je ne comprends pas très bien.

• 1650

You said something about why Bill C-86 is set up to exclude refugees. I happen to think Bill C-86 is not set up to exclude refugees. I just hope that you might come to look at that a little closer.

Vous avez dit quelque chose comme: «Pourquoi le projet de loi C-86 vise-t-il à exclure les réfugiés?» Ce n'est pas mon avis. J'espère que vous l'étudierez d'un peu plus près.

**Dr. Pocock:** I've been trying to explain to you how hard it is for claimants to get to our border. It's even hard for them to get to embassies or consulates. We used to accept Central American refugees in the consulates of the United States but that isn't happening any more. To come here they have to get to the embassy, in Washington or Mexico or Guatemala or Costa Rica.

As well, they're supposed to make a claim in the first country they land in. They used to come through Mexico and come up through the States. Some people have even walked. I know a man who took 14 months to get here because he walked most of the way from El Salvador. They can't do that any more. They have to make a claim in the first country where they land, which would be Mexico for them, or.

Mr. Chadwick: Maybe that's something you can help me understand. I'm not completely certain why, if they were fleeing their country, they wouldn't be satisfied when they got to Mexico or the U.S.

**Dr. Pocock:** Mexico will not keep them. They'll be deported from Mexico back to their own country.

Mr. Chadwick: But in Canada we're deporting people too. Is that not the same situation?

**Dr. Pocock:** They have a chance to make a claim here. They don't have a chance in Mexico.

Mr. Chadwick: They don't have a chance to make a claim in Mexico.

Ms Read: It's not a signatory to the convention.

Dr. Pocock: They can in the United States but it takes a long time. They can go through that.

Mr. Chadwick: You talked about a shortage of false documents. You probably heard previously that we had quite a discussion about false documents and no documents and so on and so forth. It's quite true that there may be plenty of false documents and pretty accurate ones and so on, but don't you consider that in the course of the investigation at the border or at some time during the hearings that they might determine that these documents are false? In determining from the country of origin whether they may have some record of some type, they would determine, I'm sure, if they had false documents. If an inquiry was ever made, I think it would determine that they did have false documents.

Under the present legislation I'm not sure whether false documents would exclude anybody.

**Dr. Pocock:** Under this new bill, if they have false documents they'll be turned back right away. There won't be time to go to their country and make those inquiries.

Mr. Chadwick: You talked about public hearings. Everybody is opposed to public hearings, yet the opposition has complained on a couple of occasions, very bitterly, about the fact that IRB personnel have been abusing or have not been proper toward refugees in hearings. They cited a number of cases that lawyers have turned up at some of the hearings.

[Translation]

Mme Pocock: J'ai essayé de vous expliquer à quel point c'était difficile pour les revendicateurs d'arriver jusqu'à notre frontière. C'est encore plus difficile pour eux d'aller dans nos ambassades ou consulats. Avant, nous acceptions les réfugiés d'Amérique centrale qui se présentaient dans nos consulats aux États-Unis, mais plus maintenant. Pour arriver jusqu'ici, ils doivent se présenter dans notre ambassade à Washington, au Mexique, au Guatemala ou au Costa Rica.

De plus, il sont censés présenter une demande de statut de réfugié dans le premier pays où ils mettent le pied. Avant, ils arrivaient par le Mexique et traversaient les États-Unis, certains même à pied. Je connais un homme qui a mis 14 mois à se rendre jusqu'ici parce qu'il a marché depuis le Salvador. C'est impossible maintenant. Les réfugiés doivent présenter une demande de statut dans le premier pays où ils arrivent, c'est-à-dire le Mexique pour la plupart d'entre eux, sinon. . .

M. Chadwick: Il faut que vous m'expliquiez. Je ne comprends pas pourquoi, s'ils fuient leur pays, ils ne peuvent se contenter du Mexique ou des États-Unis.

Mme Pocock: Parce que le Mexique ne les accepte pas. Le Mexique va les renvoyer dans leur pays d'origine.

M. Chadwick: Mais le Canada aussi renvoie des gens dans leur pays. N'est-ce pas la même chose?

Mme Pocock: Mais ici, ils ont au moins la chance de présenter une demande. C'est différent au Mexique.

M. Chadwick: Ils n'ont même pas le temps de présenter une demande de statut de réfugié?

Mme Read: Le Mexique n'a pas signé la Convention.

Mme Pocock: Il leur est possible de présenter une demande aux États-Unis, mais c'est très long. Ils pourraient le faire.

M. Chadwick: Vous avez dit qu'il y avait une pénurie de faux papiers. Vous savez sans doute que nous avons déjà eu toute une discussion sur les faux papiers, l'absence de papiers, etc. C'est vrai qu'il y a beaucoup de faux papiers, assez bien faits d'ailleurs, mais ne croyez-vous pas qu'au moment de l'interrogatoire à la frontière ou qu'à un moment ou l'autre de la procédure, on se rende compte que les papiers sont des faux? Je suis certain qu'au moment de se renseigner sur le dossier que le pays d'origine peut avoir sur le demandeur, on se rendra compte s'il s'agit de faux papiers. Si jamais il y avait enquête, on le découvrirait certainement.

En vertu de la loi actuelle, ce n'est pas parce qu'un revendicateur de statut de réfugié a de faux papiers que sa demande sera rejetée.

Mme Pocock: Mais en vertu du projet de loi, quiconque a de faux papiers sera immédiatement renvoyé là d'où il vient. On ne prendra pas le temps de se renseigner auprès du pays d'origine.

M. Chadwick: Vous avez parlé aussi d'audiences publiques. Tout le monde est contre, pourtant. Les députés de l'opposition se sont plaints à quelques reprises, et très âprement, que les membres de la commission traitaient mal ou de façon inconvenante les réfugiés lors de l'audition de leur demande. On a cité plusieurs exemples fournis par des avocats.

Don't you consider the public hearings, if suggested by a client, might help alleviate some of those problems?

**Dr. Pocock:** I don't think so. I don't think the people who would be going to those hearings would understand what was going on. The people who are going to find out what the refugees are saying, people from their country of origin, maybe, would be able to go. You can't go now unless the refugee agrees that you can go.

Mr. Chadwick: Something else was mentioned earlier about when they arrive in this country. They're scared and they don't show up. Help me understand this. I don't understand how they're not scared to flee their own country and come many thousands of miles to Canada, but suddenly they become scared to show up at a hearing.

**Dr. Pocock:** They are. They are scared. All the way here they're scared. I know one man who had been ordered back to Buffalo just to wait until they could give him a hearing. He thought he was being deported back to El Salvador. He nearly jumped off a bridge to commit suicide. He had family with him to stop him.

• 1655

Mr. Chadwick: All right. There is mention of someone being forcibly deported from this country. Are you aware that the previous Auditor General took strong exception to our government—and this is documented—not returning people who should have been returned to their countries? That was another one that the opposition berated us for.

**Dr. Pocock:** Many people are being deported now, some in irons.

Mr. Chadwick: Yes, but you took exception to that.

Ms Read: I don't think we take exception to the deportation of people who are not refugees. No one ever said that was—

Mr. Chadwick: Okay, that's good.

You said that Bill C-86 is punitive. I hope you can understand what I think of Bill C-86. For the people I represent, it will expedite the refugee determination process, it will expedite the family reunification program, and it will expedite work permits. If that is the case—

**Dr. Pocock:** It will expedite refugee determination because there won't be many refugees here to interview.

Mr. Chadwick: Okay. Thank you.

The Chairman: Dr. Pocock, Ms Read and Mr. Franklin, thank you for coming today.

Dr. Pocock: Thank you very much.

The Chairman: Your brief will be reviewed not only by we members but by our professional staff too. They have considerable influence with members in pointing out what can be done to fix a bill or make it better.

**Dr. Pocock:** We are glad to have had this opportunity to come.

[Traduction]

Ne croyez-vous pas que des audiences publiques, tenues à la demande d'un intéressé, contribueraient à régler certains de ces problèmes?

Mme Pocock: Je n'en suis pas certaine. Je ne crois pas que ceux qui se rendraient assister aux audiences comprendraient ce qui se passe. Les gens qui comprendront ce que les réfugiés disent, ceux qui viennent du même pays, pourront assister aux audiences. À l'heure actuelle, c'est interdit, à moins que le réfugié n'accepte leur présence.

M. Chadwick: Quelqu'un a parlé aussi tout à l'heure de ce qui se passait quand ces réfugiés arrivaient ici. Ils sont effrayés et ne se présentent pas à leur rendez-vous. Expliquez-moi. Je ne comprends pas comment il se fait qu'ils n'ont pas peur de fuir leur propre pays et de parcourir des milliers de milles jusqu'ici et qu'ils ont la frousse de se présenter à leur audience.

Mme Pocock: Pourtant, ils ont vraiment peur. Tout le long du trajet jusqu'ici, ils sont effrayés. Je connais un monsieur à qui l'on a ordonné de retourner à Buffalo pour y attendre l'audition de sa demande. Il a cru qu'on le renvoyait au Salvador. Il s'est presque jeté en bas d'un pont pour se suicider. Heureusement, il était accompagné de sa famille qui l'en a empêché.

M. Chadwick: Très bien. On a parlé de quelqu'un qui avait été expulsé de force. Savez-vous que l'ancien vérificateur général a critiqué notre gouvernement—et tout cela par écrit—parce qu'il n'avait pas expulsé des gens qui auraient dû être renvoyés dans leurs pays? Cette fois-là aussi l'opposition nous l'avait reproché.

Mme Pocock: Bien des gens sont expulsés maintenant, certains même les fers aux pieds.

M. Chadwick: Oui, mais vous vous y êtes opposés.

Mme Read: Nous n'avons rien contre l'expulsion de ceux qui ne sont pas vraiment des réfugiés. Personne n'a jamais prétendu que...

M. Chadwick: Très bien.

Vous avez dit que le projet de loi C-86 cherchait à punir. J'espère que vous pouvez comprendre ce que je pense, moi, du projet de loi. Pour ceux que je représente, il accélérera le processus de détermination du statut de réfugié, la réunification des familles et la délivrance de permis de travail. Si...

Mme Pocock: Il va accélérer le processus de détermination parce qu'il ne restera pas beaucoup de réfugiés à interviewer.

M. Chadwick: Bien. Je vous remercie.

Le président: Madame Pocock, madame Read et monsieur Franklin, je vous remercie d'être venus aujourd'hui.

Mme Pocock: Merci beaucoup.

Le président: Nous allons examiner votre mémoire et nos experts-conseils le feront aussi. Ils exercent une grande influence sur les députés puisque ce sont eux qui trouvent les moyens d'améliorer le projet de loi.

Mme Pocock: Nous sommes ravis d'avoir eu l'occasion de venir vous rencontrer.

The Chairman: Is it agreed that the brief will be appended?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Mr. Fee, is it a time allocation motion? Do you know what the actual...?

Mr. Allmand: I'm willing to stay to hear witnesses who have come from out of town.

The Chairman: And I am prepared to stay.

Mr. Allmand: If it is simply a question of... I am willing to pair. Do you know what the vote is about? If it is at report stage the vote will go on for a long time.

The Chairman: Mr. Chadwick will you remain?

Mr. Chadwick: Yes.

The Chairman: Okay, we will carry on then.

I would like to introduce Mr. K.E.A. de Silva to the members. He is the author of the 1992 Economic Council of Canada report entitled *Eamings of Immigrants: a comparative study*. Mr. de Silva, please make your presentation as briefly as possible. We will follow it with a round of questions from each member and then we will adjourn.

Mr. K.E.A. de Silva (Author, Earnings of Immigrants: a comparative study): Thank you very much, Mr. Chairman. I know you have heard zillions of comments and views on immigration. I am not going to give you my views as such. I will present you with the bare facts on immigration, and my findings.

• 1700

The study I did for the Economic Council of Canada, as you rightly pointed out, is on the earnings of immigrants. It specifically dealt with the issue of discrimination against immigrants, but to get to that I had to first find out the characteristics of the immigrant population. I had to find the economic indicators one should look at in order to determine how successfully or unsuccessfully they had adapted themselves to the Canadian economic environment.

Until my study came out there had been several other studies done on the subject. Several people have painted a very glowing picture of how well immigrants have adapted themselves. Others have painted a much more pessimistic picture. The other thing is that most of these studies looked at only a handful of variables. Typically, the analyses were confined to education, experience and sex. I looked at a much wider range of factors contributing to earnings differentials between immigrants and the native-born. Also, mine is the first study, I believe, which looked at the 1986 census, and specifically at the issue of discrimination.

When you consider the question of economic adaptation, you have to look at certain key attributes. These include education, language proficiency and labour market experience, just to name three.

With regard to education, I looked at two indicators. I first studied the proportion of immigrants who are less educated. I considered immigrants who have had only elementary education. Then I looked at the proportion of the

[Translation]

Le président: Êtes-vous d'accord pour que le mémoire soit annexé au compte rendu?

Des voix: D'accord.

Le président: Monsieur Fee, y a-t-il une motion sur la durée de la séance? Est-ce que vous savez quand au juste. . .

M. Allmand: Je suis prêt à rester pour entendre les témoins qui viennent de l'extérieur.

Le président: Moi aussi.

M. Allmand: Si c'est simplement une question de... Je suis bien prêt à pairer avec quelqu'un. Savez-vous sur quoi porte le vote? Si c'est un vote à l'étape du rapport, ce sera long.

Le président: Monsieur Chadwick, voulez-vous rester?

M. Chadwick: Oui.

Le président: Bien, alors nous allons poursuivre.

Je veux vous présenter M. K.E.A. de Silva. Il est l'auteur d'une étude effectuée en 1992 pour le Conseil économique du Canada, étude intitulée Les gains des immigrants: une étude comparative. Monsieur de Silva, veuillez nous faire un exposé concis. Ensuite, chaque député va vous poser des questions, puis nous lèverons la séance.

M. K.E.A. de Silva (auteur de Les gains des immigrants: une étude comparative): Merci beaucoup, monsieur le président. Je sais que vous avez déjà entendu des millions de commentaires et de réflexions sur l'immigration. Je ne vais pas vous faire part de mon opinion personnelle. Je vais simplement vous présenter des données brutes sur l'immigration ainsi que mes constatations.

Comme vous l'avez dit, j'ai fait une étude pour le Conseil économique du Canada au sujet des revenus gagnés par les immigrants. Elle traitait plus particulièrement de la discrimination contre les immigrants, mais avant d'en arriver là, il fallait que je découvre d'abord quelles étaient les caractéristiques de la population immigrante. J'ai donc déterminé quels indicateurs économiques il fallait utiliser pour déterminer le degré d'intégration des immigrants à l'économie canadienne.

Avant la publication de mon étude, il y en avait eu plusieurs autres sur le même sujet. Plusieurs avaient brossé un tableau magnétique de l'adaptation des immigrants. D'autres, en donnaient une image beaucoup plus sombre. La plupart de ces études s'en étaient tenues à quelques variables seulement, habituellement l'instruction, l'expérience et le sexe. Moi, je me suis attardé à un éventail beaucoup plus large des facteurs contribuant à l'écart entre les revenus des immigrants et ceux des Canadiens de naissance. À ma connaissance, mon étude est la première à utiliser le recensement de 1986 et, surtout, le problème de la discrimination.

Quand il est question d'adaptation économique, il faut tenir compte de certains attributs clés, notamment l'instruction, la connaissance de la langue et l'expérience sur le marché du travail, pour ne nommer que ceux-là.

Pour ce qui est de l'instruction, j'ai relevé deux indicateurs. J'ai d'abord étudié la proportion d'immigrants moins bien instruits, ceux qui ont terminé leur école primaire seulement. Ensuite, j'ai étudié la proportion d'immigrants

most highly educated immigrants, namely those who had received a university education. With regard to elementary education, immigrants report a higher proportion than for the native-born. The other thing to note is that this proportion of immigrants with relatively low educational levels has increased during the 1980s compared with the 1970s.

The third important point to remember about elementary education is that the increase in their proportion is mainly associated with the new immigrant groups—that means people from the Third World like myself—whereas the traditional immigrant groups have experienced a decline. On the question of university education, immigrants definitely report a higher proportion than the native–born. It is true that there has been a decline in their proportions during the 1980s, but even today I believe they still have higher proportions than the native–born population.

On the question of language I considered three categories: English, French only, and allophones. Based on the 1986 census, 57% of immigrants spoke English compared with more than 70% for the native–born—

Mr. Heap: I am sorry, which census?

 $Mr.\ de\ Silva:$  It is the 1986 census. My study is based on the 1986 census.

Mr. Heap: That was 57% English—

Mr. de Silva: And more than 70% for the native-born. When it comes to allophones, more than one-third of the immigrants belong to that category—they spoke neither English nor French. The percentage of English-speaking immigrants has declined over time. Of the ones who came during the 1960s roughly 60% of them spoke English, whereas of those who came in the 1980 to 1986 period, only 35% spoke English.

## • 1705

On the other hand, the percentage of allophones also has increased dramatically from 36% during the 1960s to over 60% in the 1980s. Given these numbers, one would think oh, my God, maybe this is reflected in a very poor performance in immigrant earnings. I will come to that in a minute.

Let's look at some of the economic indicators. I looked at labour force participation, then I looked at unemployment and finally I looked at occupation and dependence on welfare.

On the issue of labour force participation, I find that immigrants report a slightly higher percentage than the native-born people when adjusted for age. There is no strong evidence to suggest that the new immigrant groups have a lower labour force participation rate than the traditional immigrant groups. The evidence is very much mixed.

The third important point to note is that the labour force participation rate increases with years of residence in Canada. This is why recent immigrants have a lower labour force participation rate. That is not a surprise, because it increases over time.

## [Traduction]

très instruits, c'est-à-dire ceux qui ont des diplômes universitaires. Pour ce qui est des premiers, ils sont proportionnellement plus nombreux que les Canadiens de naissance. J'ai aussi remarqué que la proportion d'immigrants ayant relativement peu d'instruction a augmenté dans les années 80 par rapport aux années 70.

Une autre remarque importante au sujet des immigrants qui ont terminé leur primaire seulement, c'est que l'augmentation de leur proportion est due surtout à l'arrivée de nouveaux groupes d'immigrants—c'est-à-dire aux immigrants du tiers monde comme moi—alors que le nombre d'immigrants venant des pays habituels est en régression. Quant aux immigrants qui ont un diplôme universitaire, ils sont proportionnellement plus nombreux que les Canadiens de naissance. C'est vrai qu'ils sont proportionnellement moins nombreux dans les années 80, mais, encore aujourd'hui, je crois qu'ils sont encore proportionnellement plus nombreux que les Canadiens de naissance.

Pour ce qui est de la langue, j'ai établi trois catégories: anglophones, francophones exclusivement, et allophones. D'après le recensement de 1986, 57 p. 100 des immigrants parlaient anglais comparativement à plus de 70 p. 100 des Canadiens de naissance. . .

M. Heap: Excusez-moi, quel recensement?

M. de Silva: Le recensement de 1986. Mon étude s'appuie sur le recensement de 1986.

M. Heap: Vous avez dit 57 p. 100 d'anglophones...

M. de Silva: Et plus de 70 p. 100 chez les Canadiens de naissance. Quant aux allophones, plus du tiers des immigrants se trouvent dans cette catégorie: ils ne parlent ni l'anglais ni le français. Le pourcentage d'immigrants anglophones a diminué graduellement. Parmi ceux qui sont arrivés dans les années 60, à peu près 60 p. 100 parlaient anglais, mais cette proportion n'était plus que de 35 p. 100 chez les immigrants arrivés entre 1980 et 1986.

Par contre, le pourcentage d'allophones a augmenté de façon spectaculaire passant de 36 p. 100 dans les années 60 à plus de 60 p. 100 dans les années 80. Voyant cela, on pourrait être porté à penser que cela se traduit certainement par de faibles revenus. Je vous en parlerai dans un moment.

Examinons certains des indicateurs économiques. J'ai tenu compte de l'intégration à la population active, du chômage, du type d'emploi et du recours à l'aide sociale.

Pour ce qui est de l'intégration à la population active, j'ai constaté qu'un pourcentage légèrement plus élevé d'immigrants que de Canadiens de naissance font partie de la population active, si l'on rajuste les chiffres en fonction de l'âge. Rien n'indique que les nouveaux groupes d'immigrants participent moins que les immigrants des pays traditionnels à la population active.

Il faut aussi remarquer que le taux de participation à la population active augmente avec le nombre d'années de résidence au Canada. C'est pourquoi les immigrants de fraîche date ont un taux d'activité plus bas. Ce n'est pas étonnant puisque ce taux augmente avec le temps.

Mr. Heap: I'm having difficulty getting the notes down and I don't think we have a brief, so could you repeat again why it's lower?

Mr. de Silva: Why the labour force participation rate is lower for new immigrant groups?

Mr. Heap: Yes.

Mr. de Silva: It's not a surprise because they need some time to settle in. They also need some time to acquire familiarity with the networking system. They also need time to learn the official languages of Canada.

Mr. Heap: Thank you.

Mr. de Silva: On the issue of the unemployment rate, I find that for the adult population—the group of those 25 years old and over—immigrants actually report a slightly lower unemployment rate than for their native—born counterparts. However, for the more recent arrivals—that is the 1983 to 1986 immigrant arrivals—they have a higher unemployment rate than for those who came immediately before that. That is mainly the 1978 to 1982 group.

I considered three reasons why the unemployment rate is higher for the more recent immigrants. The three factors I considered were the settling-in period, the severity of the economic conditions, and their lower education levels or lower language proficiency levels.

On the settling-in period, my analysis was unable to shed any light because this is a very difficult question. On the severity of the economic conditions, definitely there is some impact.

Finally, when I came to the attributes—namely the issue of lower educational or language levels—I found that they were roughly the same as for the native-born people.

The only big difference was in the proportion of allophones among the immigrants. Among the 1978 to 1982 arrivals, there were 9% allophones. Among the 1983 to 1986 arrivals, it was 18%.

I come to the question of occupations. If you look at the stock of male immigrants and compare it with the native-born male stock, you will find that, contrary to popular belief, there is a slightly higher proportion of male immigrants in managerial and professional categories than among the native-born men.

• 1710

At the same time, however, the percentage of male immigrants in service, processing, and fabrication occupations is also higher among immigrants than among the native-born. It is true that the percentage of recent male immigrants in managerial jobs is much lower than among the native-born. The percentage of recent male immigrants in service and fabricating jobs is also much higher among the immigrants than among the native-born.

All in all, with respect to occupations one cannot come to any strong conclusions. The evidence is very much mixed. That's all I can say.

[Translation]

M. Heap: J'ai du mal à prendre des notes. Comme vous n'avez pas de texte écrit, pourriez-vous répéter pourquoi il est plus bas?

M. de Silva: Pourquoi le taux d'activité des nouveaux immigrants est plus bas?

M. Heap: Oui.

M. de Silva: Ce n'est pas étonnant puisqu'ils ont besoin d'un certain temps pour s'installer. Ils doivent aussi se familiariser avec le système des contacts. Ils doivent aussi apprendre les langues officielles du Canada.

M. Heap: Merci.

M. de Silva: Pour ce qui est du taux de chômage, j'ai constaté que chez les adultes—ceux qui ont 25 ans et plus—les immigrants ont un taux de chômage légèrement inférieur à celui des Canadiens de naissance. Toutefois, pour ceux qui sont arrivés dernièrement—c'est-à-dire ici ceux qui sont arrivés entre 1983 et 1986—le taux de chômage est plus élevé que celui des immigrants arrivés juste avant eux, c'est-à-dire entre 1978 et 1982.

J'ai pensé à trois raisons qui expliqueraient ce fait, à savoir la période d'adaptation, la mauvaise conjoncture économique, leur niveau d'instruction plus bas ou leur moins bonne connaissance des langues parlées ici.

Pour ce qui est de la période d'adaptation, mon analyse ne m'a pas permis de découvrir quoi que ce soit, car c'est une question assez complexe. Pour ce qui est de la mauvaise conjoncture économique, elle a eu un effet certain.

Enfin, en ce qui concerne l'instruction et les connaissances linguistiques, j'ai constaté que c'était à peu près la même chose chez les Canadiens.

La seule grande différence, c'est la proportion d'allophones parmi les immigrants. Entre 1978 et 1982, seulement 9 p. 100 des immigrants étaient allophones. Entre 1983 et 1986, la proportion était de 18 p. 100.

J'en arrive aux types d'emplois. Si l'on compare les immigrants aux Canadiens de naissance, on constate que, contrairement à la croyance populaire, on retrouve une proportion légèrement plus élevée d'immigrants dans la catégorie des cadres et des professions libérales, que de Canadiens de naissance.

Pourtant, le pourcentage d'immigrants occupant des emplois de service, de transformation et de fabrication est aussi plus élevé que chez les Canadiens de naissance. C'est vrai que le pourcentage de nouveaux immigrants dans des postes de cadre est plus bas que chez les Canadiens de naissance. Le pourcentage de nouveaux immigrants dans les services et dans le secteur manufacturier est aussi beaucoup plus élevé que chez les Canadiens de naissance.

Dans l'ensemble, on ne peut tirer aucune conclusion ferme au sujet des emplois. Il y a un peu de tout. Je ne peux pas en dire davantage.

### [Texte]

Another big issue I looked at is the dependence on welfare. Many people believe immigrants, especially the recent immigrants, are more heavily dependent on welfare than are the native-born. I find that the 1986 census does not support this conclusion. It shows that the dependence on welfare among the more recent immigrants is roughly the same as that of the native-born.

If recent immigrants are not doing very well, if immigrants are not doing very well, then obviously they'll have to do moonlighting. They'll have to spend longer hours at work.

These things should be reflected in the data. I did not find any evidence to support the conclusion that immigrants work longer hours than do the native–born. I also didn't find much evidence to support the conclusion that they moonlight to a greater extent than do the native–born.

Unfortunately, I could not do the same analysis by period of immigration. All I can talk about is the stock of immigrants compared with the stock of the native-born, but I cannot talk about recent immigrants as such.

In addition to presenting this descriptive analysis, I also did some sophisticated statistical analysis. I looked at the various factors that influenced earnings of immigrants and the earnings of the native-born. One of my immediate conclusions is that foreign education has very little relevance to the actual earning performance of immigrants. There is a tendency to heavily discount foreign credentials. I just don't know whether it is due to discrimination or ignorance or difficulty in evaluating foreign credentials.

Another important finding of mine is that there is a great deal of discrimination against women, whether it be immigrants or the native-born.

A third finding of mine is that there is no evidence of wage discrimination against immigrants in general. By wage discrimination I mean equal pay for similar work.

I also did not find evidence of systematic discrimination against visible minorities. There are very few exceptions I found to this, one exception being the Carribeans. There is a considerable amount of wage discrimination against Carribean immigrants.

**Mr. Allmand:** Is that men or women? Are you grouping them all together?

Mr. de Silva: That's right. With that, it is all I have to say.

The Chairman: Thank you very much, Mr. de Silva. You have given us very interesting statistical data.

Mr. Allmand: I had, of course, read with great interest your report when it came out. I looked forward to your appearance before this committee to ask you further questions.

Earlier this afternoon we had a brief from the Immigration Association of Canada. I just want to read you a few of the passages in their brief to have your reaction, not on a personal basis but on the basis of your very empirical scientific studies. On page 2 they say "Canadians are not being well served by the uncontrolled entry of many thousands of unqualified refugees whose maintenance in this country has created such a massive drain on our finances".

#### [Traduction]

J'ai aussi étudié le recours à l'aide sociale. Beaucoup croient que les immigrants, surtout ceux fraîchement arrivés, ont davantage recours à l'aide sociale que les Canadiens de naissance. Le recensement de 1986 ne leur donne pas raison. Il montre que les nouveaux immigrants ne font pas davantage appel à l'aide sociale que les Canadiens de naissance.

Si les immigrants, nouvellement arrivés ou non, ne parviennent pas à bien gagner leur vie, ils vont avoir plusieurs emplois. Ils vont donc passer des heures plus longues au travail.

Ces constatations devraient se refléter dans les données. Pourtant, je n'ai rien trouvé pour étayer la conclusion selon laquelle les immigrants ont des plus longues heures de travail que les Canadiens de naissance. Je n'ai rien trouvé non plus qui prouve que les immigrants sont plus nombreux que les Canadiens de naissance à avoir plusieurs emplois.

Malheureusement, je n'ai pas pu faire la même analyse selon la période d'immigration. Je ne peux que comparer l'ensemble des immigrants aux Canadiens de naissance. Je n'ai rien sur les immigrants nouvellement arrivés en particulier.

En plus de cette analyse descriptive, j'ai fait une analyse statistique assez poussée. J'ai examiné les divers facteurs qui influent sur les gains des immigrants et ceux des Canadiens de naissance. L'une de mes premières conclusions, c'est que l'instruction reçue à l'étranger a très peu d'incidence sur le niveau des gains des immigrants. On a tendance à ne pas reconnaître les diplômes étrangers. Je ne sais pas si c'est parce qu'il y a de la discrimination ou parce que c'est difficile de les évaluer.

J'ai également constaté qu'il y avait énormément de discrimination contre les femmes, qu'elles soient immigrantes ou nées ici.

De plus, je n'ai trouvé aucune preuve que les immigrants en général sont moins payés que les autres pour un travail comparable.

Je n'ai pas relevé non plus de discrimination systémique contre les minorités visibles. Il y a quelques exceptions, notamment les Antillais. Les immigrants antillais sont nettement moins payés que les autres pour un même travail.

M. Allmand: Les hommes ou les femmes? Est-ce que vous les mettez dans le même sac?

M. de Silva: Oui. Voilà, c'est tout ce que j'avais à dire.

Le président: Merci beaucoup, monsieur de Silva. Vous nous avez présenté des statistiques fort intéressantes.

M. Allmand: J'avais déjà lu votre étude très intéressante au moment où elle a été publiée. J'avais hâte de vous entendre en comité pour vous poser quelques questions.

Plus tôt cet après-midi, la Immigration Association of Canada a présenté un mémoire. Je voudrais vous en lire quelques passages pour savoir ce que vous en pensez, pas personnellement, mais en vous fondant sur vos études scientifiques très empiriques. À la page 2, on peut lire: Les intérêts des Canadiens sont mal servis par l'entrée incontrôlée de plusieurs milliers de régugiés non qualifiés dont les besoins imposent un fardeau très lourd aux finances

[Text]

Based on your studies, do we in fact have the uncontrolled entry of many thousands of unqualified refugees, and are they creating a massive drain on our finances?

• 1715

Mr. de Silva: This is an important question. Unfortunately, my analysis—

**Mr.** Allmand: By the way, they say they represent millions of Canadians.

Mr. de Silva: That could well be. Unfortunately, the problem with the data I used—census data—is that it does not have a questionnaire on immigrants by class. So whether an immigrant came as a refugee, as a family class or as an independent—this is not reflected in the data, so I cannot answer your question.

Mr. Allmand: So you don't know whether the refugees are qualified or not, because you based it simply on immigrants.

Mr. de Silva: Exactly.

**Mr.** Allmand: Then I will go to another part of this brief. On page 7 they say:

With more than a million and a half Canadians unemployed, we must stop the entry of unscreened marginal workers, regardless of their immigration categories, who will compete with Canadians for scarce jobs.

They refer to them as "unscreened marginal workers, regardless of immigration categories". Is that a fair description of the people coming in as immigrants?

Mr. de Silva: I have two comments on that. As I told you, when I did my analysis I did not look at immigrants by class, because I couldn't find the data.

Mr. Allmand: This statement does not-

Mr. de Silva: In front of me I have some work that I put together. It is unpublished data based on a longitudinal file. It deals with earnings of immigrants by class. It says the average employment earnings by class for the tax years 1982 to 1988. ..just for the 1982 landing cohort. .. What this data shows is that in year 1982, the year they landed in Canada, they were making about half—I would double the earnings of conventional refugees; for 1988, the last year for which the data is available, \$14,000 more than a conventional refugee. If you are talking about designated class, it is \$9,000 more.

Let me talk about the other aspect of that issue, which is the more important one. They said that immigrants compete for jobs with the native-born, right?

[Translation]

publiques. D'après vos études, y a-t-il un flux incontrôlé de milliers de réfugiés qui ne répondent pas aux critères et qui viennent grever considérablement notre budget?

 $M.\ de$  Silva: C'est une question importante. Malheureusement, mon analyse. . .

M. Allmand: Au fait, ils disent représenter des millions de Canadiens.

M. de Silva: C'est possible. Malheureusement, le problème avec les données que j'ai utilisées—les données du recensement—est qu'il n'y a pas de questionnaire sur les immigrants selon les catégories. Ainsi, les données ne nous permettent pas de savoir si un immigrant est arrivé comme réfugié, comme membre d'une famille ou à titre indépendant, et je ne peux donc pas répondre à votre question.

M. Allmand: Vous ne savez donc pas si les réfugiés sont admissibles ou pas, parce que vous vous êtes fondé uniquement sur les immigrants.

M. de Silva: Exactement.

M. Allmand: Je vais donc prendre un autre passage de ce mémoire. On peut lire à la page 7:

Avec plus d'un million et demi de Canadiens au chômage, nous devons mettre un terme à l'entrée de travailleurs marginaux non sélectionnés, quelle que soit la catégorie d'immigration à laquelle ils appartiennent, qui vont concurrencer les Canadiens pour les rares emplois existants.

On parle de «travailleurs marginaux non sélectionnés, quelle que soit la catégorie d'immigration à laquelle ils appartiennent». Peut-on vraiment décrire ainsi les immigrants qui arrivent?

M. de Silva: J'ai deux commentaires à faire à ce sujet. Comme je vous l'ai expliqué, je n'ai pas examiné les immigrants en fonction des catégories dans mon analyse, parce que je ne pouvais pas trouver les données.

M. Allmand: Cette déclaration ne...

M. de Silva: J'ai sous les yeux un travail que j'ai préparé. Il s'agit de données non publiées basées sur un fichier longidutinal. Ce sont les gains des immigrants par catégorie. On y voit que les gains d'emploi moyens par catégorie pour les années fiscales allant de 1982 à 1988. . . juste pour la masse des immigrants de 1982. . . Ces données montrent qu'en 1982, l'année de leur arrivée au Canada, ils gagnaient environ la moitié—je dirais le double des gains des réfugiés traditionnels; pour 1988, dernière année pour laquelle les données sont disponibles, 14 000\$ de plus qu'un réfugié traditionnel. Pour ce qui est des catégories désignées, c'est 9 000\$ de plus.

Je voudrais dire un mot sur l'autre aspect de cette question, qui est le plus important. Ils ont dit que les immigrants concurrençaient les Canadiens de souche pour l'obtention des emplois, n'est-ce pas?

[Texte]

Mr. Allmand: It says "we must stop the entry of unscreened marginal workers, regardless of their immigration categories, who will compete with Canadians for scarce jobs". So they say we are not screening properly and we are admitting marginal workers who are competing with Canadians for scarce jobs and taking the jobs away from them. That is the implication in the brief.

Mr. de Silva: I haven't done any work on this, but the Economic Council of Canada has looked at the issue of competition for jobs between immigrants and the native-born, and it couldn't find evidence to support the view that immigrants take jobs from Canadians. It looked at three or four different pieces of evidence. I know this because about three months ago I went to Singapore to give a presentation on this. One is large econometric models. What do the large econometric models say on this question? If we were to follow the large econometric models, they would suggest exactly what you just said—that immigrants take jobs from Canadians—but that is because of the assumptions implicit in those models. The assumptions are such that this is exactly the outcome you will get when you run the regressions.

• 1720

The other one is that if immigrants take jobs from Canadians, it should be reflected in the relationship between the population and the unemployed, because, after all, when immigrants keep on coming the population will be increasing. You should be seeing some relationship, but no relationship is found.

We also looked at the relationship between the the labour force group and unemployment. We couldn't find it. We ran some further statistical tests. On balance, we found that there was no case at all for that statement. Mind you, we were talking of immigrants in general, not about unscreened or screened.

Mr. Allmand: All immigrants are screened, but the implication of the brief is that the screening isn't being carried out very well. Therefore, they're unscreened and these people are getting in who shouldn't get in.

I have just one final statement and it deals with economics as well. They say that one immigration touchstone which seems to be sacrosanct these days is that immigration to Canada must be non-discriminatory and open to all parts of the world on the basis of first come, first served. General recruiting is banned. Then they asked the question: "Will this system give us what we need?" This is the answer:

Years ago, when immigration was a major factor for improving our economy, overseas immigration officers obtained the people we needed through advertising campaigns and selection programmes. The entire overseas

[Traduction]

M. Allmand: Il est dit: «Nous devons faire cesser l'entrée de travailleurs marginaux non sélectionnés, quelle que soit la catégorie d'immigration à laquelle ils appartiennent, qui vont concurrencer les Canadiens pour les rares emplois existants». Ils considèrent donc que la sélection n'est pas adéquate et que nous acceptons des travailleurs marginaux qui concurrent les Canadiens pour les rares emplois existants et leur enlèvent leurs emplois. C'est ce que laisse entendre le mémoire.

M. de Silva: Je ne me suis pas penché sur cette question, mais le Conseil économique du Canada a étudié le problème de la concurrence pour l'obtention des emplois entre les immigrants et les Canadiens de souche, et il n'a rien trouvé qui démontre que les immigrants enlèvent des emplois aux Canadiens. Il a examiné trois ou quatre éléments de preuve différents. Je le sais parce qu'il y a trois mois environ, je suis allé à Singapour faire un exposé sur ce sujet. Il y a, d'une part, les grands modèles économétriques. Que nous apprennent les grands modèles économétriques sur cette question? Si nous les suivions, nous arriverions exactement à ce que vous venez de dire-que les immigrants enlèvent des emplois aux Canadiens-mais ceci provient des hypothèses implicites dans ces modèles. Les hypothèses sont telles que l'on parvient forcément à ce résultat lorsque l'on effectue les régressions.

Par ailleurs, si les immigrants enlevaient des emplois aux Canadiens, cela devrait se retrouver dans la relation entre la population et les chômeurs, parce qu'après tout, au fur et à mesure que les immigrants arrivent, la population augmente. Il devrait y avoir une relation, mais on n'en trouve aucune.

Nous avons également cherché une relation entre la population active et le chômage. Nous n'avons pas réussi à en trouver une. Nous avons fait d'autres tests statistiques. Finalement, nous nous sommes aperçus qu'il n'y avait rien pour justifier cette affirmation. Attention, nous parlions des immigrants en général, sans faire de distinction entre les sélectionnés et les non sélectionnés.

M. Allmand: Tous les immigrants sont sélectionnés, mais le mémoire laisse entendre que cette sélection n'est pas à la hauteur. Par conséquent, ils ne sont pas sélectionnés et on accepte des gens qui ne devraient pas l'être.

J'ai une dernière remarque à faire qui concerne également l'économie. Il y a actuellement, dit-on, un principe sacro-saint en matière d'immigration, à savoir qu'il ne doit y avoir aucune discrimination dans l'immigration au Canada et qu'elle doit être possible dans toutes les régions du monde, les premiers arrivés étant les premiers servis. Le recrutement général est proscrit. On pose ensuite la question suivante: «Ce système nous donnera-t-il ce dont nous avons besoin?» Voilà la réponse:

Il y a des années, lorsque l'immigration était un facteur important dans l'amélioration de notre économie, les agents d'immigration à l'étranger trouvaient les personnes dont nous avions besoin grâce à des campagnes de

[Text]

process was designed as a recruiting mechanism and it worked. We didn't open offices all over the world. We opened them only in countries and regions where we expected to recruit the most suitable applicants.

In other words, the implication is that when we were free to go and pick who we wanted here and there, we better served our economy. That's what they say. They say it was a major factor in improving our economy. Now that we have in our law since 1976 a non-discriminatory provision—which means that people can come from any country—we can't really recruit by picking and choosing. We have to pick who comes first and therefore the economy is suffering. I am asking you whether the data and the results that you studied would justify such a conclusion.

Mr. de Silva: As I mentioned earlier, the data show that for the more recent arrivals there has been a slight decline in quality. I am talking of the period only up to 1986 in terms of language...

Mr. Heap: After 1986?

Mr. de Silva: It was only up to 1986 and it was in terms of their language proficiency educational levels. There has been some deterioration. What effect this has on earnings cannot be tested at this time because we are talking of small numbers. The flow is increasing, but it will take some time because when you look at the data and analyze it as I did, you are looking at the stock. If you start letting in two people at a time into this room, half an hour later don't ask me what the impact is. It will be around midnight. I can't tell you.

Mr. Allmand: However, up until that point you said that the labour force participation rate was slightly higher for the immigrants over native-born people and you also said the proportion of recent immigrants on welfare was extremely small and tended to be similar to that of the native-born people.

Mr. de Silva: That is correct. That is quite right.

Mr. Allmand: Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Allmand. Mr. Heap.

Mr. Heap: I have a couple of questions. I was interested in your answers to Mr. Allmand, but I will read the transcript of the meeting with great interest. I wasn't able to copy down nearly all your figures carefully.

Mr. de Silva: I have ordered something for you. I will give it to you.

Mr. Heap: I would be glad to read that. I'm sorry we didn't have it before us.

• 1725

You mention that discrimination against women was a negative factor in employment. I think you meant, if I understood you right, the discrimination against women immigrants—

[Translation]

publicité et des programmes de sélection. Tout le processus mis en place à l'étranger constituait en fait un mécanisme de recrutement et il donnait de bons résultats. Nous n'avons pas ouvert de bureaux dans le monde entier. Nous en avons ouvert seulement dans les pays et dans les régions où nous pensions pouvoir recruter les meilleurs candidats.

Autrement dit, lorsque nous pouvions aller librement choisir où bon nous semblait, nous répondions mieux aux besoins de notre économie. C'est ce que disent les auteurs. Ils trouvent que cela permettait d'améliorer l'économie. Maintenant que nous avons depuis 1976 dans la loi une disposition interdisant la discrimination—ce qui veut dire que les immigrants peuvent venir de n'importe quel pays—nous ne pouvons pas vraiment recruter en choisissant. Nous devons prendre les premiers arrivés et l'économie en souffre. Je voudrais savoir si les données et les résultats que vous avez étudiés viennent confirmer cette conclusion.

M. de Silva: Comme je l'ai dit tout à l'heure, les données montrent que pour les arrivés les plus récents, il y a eu un léger déclin dans la qualité. Je parle seulement de la période allant jusqu'à 1986, sur le plan de la langue...

M. Heap: Après 1986.

M. de Silva: Jusqu'à 1986 seulement et en ce qui concerne la connaissance de la langue et le niveau d'éducation. Il y a eu une certaine détérioration. Il est impossible pour l'instant de savoir exactement les effets de ce phénomène sur les gains parce les nombres ne sont pas suffisants. Le flux augmente, mais il faudra un certain temps parce qu'il faut que les choses se soient décantées avant de pouvoir examiner et analyser les données comme je l'ai fait. Si vous laissez entrer deux personnes ensemble dans cette pièce, ne venez pas me demander une demi-heure plus tard quelles sont les conséquences. Il sera près de minuit. Je ne peux vous répondre.

M. Allmand: Cependant, vous avez dit que jusque-là le taux de participation à la population active était légèrement plus éleyé pour les immigrants que pour les Canadiens de souche et vous avez dit également que la proportion d'immigrants récents bénéficiant de l'aide sociale était extrêmement faible et tendait à s'approcher de celle des Canadiens de souche.

M. de Silva: C'est exact. Tout à fait.

M. Allmand: Je vous remercie.

Le président: Merci, monsieur Allmand. Monsieur Heap.

M. Heap: J'ai deux questions à poser. Les réponses que vous avez données à M. Allmand m'ont beaucoup intéressé, mais je lirai le compte rendu de la réunion avec grand intérêt. Je n'ai pas pu noter exactement tous vos chiffres.

M. de Silva: J'ai commandé quelque chose pour vous. Je vais vous le donner.

M. Heap: Je serais heureux de le lire. Je regrette que nous ne l'ayons pas sous les yeux.

Vous avez dit que la discrimination envers les femmes était un facteur négatif en matière d'emploi. Si j'ai bien compris, vous avez voulu dire que la discrimination envers les femmes immigrantes. . .

[Texte]

Mr. de Silva: Not only against immigrant women but also against native-born females.

Mr. Heap: Oh, I see. That is what I wanted to know.

Mr. de Silva: Against women in general.

Mr. Heap: You did not detect a difference in discrimination against immigrant and native-born women? There is no difference between the discrimination?

Mr. de Silva: It is a matter of degree.

Mr. Heap: I see.

Mr. de Silva: Just a matter of degree.

Mr. Heap: You mean in small degree, is that it?

Mr. de Silva: It is quite high.

Mr. Heap: No, but the difference between discrimination against women who are immigrants and discrimination against women who are native-born—is it the same rate or the same amount?

Mr. de Silva: Roughly the same.

Mr. Heap: Roughly the same. Okay, I understand. Thank you.

On the matter of foreign education having little relevance to immigrant earnings, I think by what you said next, discounting of foreign credentials, you meant that the education level is not a matter of indifference to the rate of earnings but that foreign education was of relatively little help in earnings—

Mr. de Silva: Yes.

Mr. Heap: In other words, immigrants got less recognition for their education than Canadian-born. Is that it?

Mr. de Silva: That is quite right. Education is a very important determinant of earnings, whether it be for the immigrants or for the native-born—very important. But you can split education into two components: the foreign segment of it and the Canadian segment of it. The foreign segment counts for almost nothing. It is what we have acquired here that counts. The same thing also applies for experience.

Mr. Heap: Now, you mentioned that you have not determined whether the reason is a matter of discrimination or a matter of difficulty in evaluating foreign credentials.

Mr. de Silva: That is quite right.

Mr. Heap: Do you know whether there has been any progress in the matter? I mean, say thirty or forty years ago, there were not so many people coming with credentials from other places than Europe. Now they are coming from a great many places, of course. In your studies, have you found any progress in the evaluating of foreign credentials to the benefit of those who should be recognized in that way? I mean, certainly people have come to my office over the years and complained about this very point, notably doctors.

Mr. de Silva: Not to my knowledge. I know there have been a few task forces, but what action has been taken I am not sure of.

[Traduction]

M. de Silva: Pas seulement envers les femmes immigrantes mais aussi envers les femmes d'ici.

M. Heap: Oh, je vois. C'est ce que je voulais savoir.

M. de Silva: Envers les femmes en général.

M. Heap: Vous n'avez pas observé de différence sur le plan de la discrimination envers les immigrantes par rapport aux femmes d'ici? Il n'y a pas de différence dans la discrimination?

M. de Silva: C'est une question de degré.

M. Heap: Je vois.

M. de Silva: Une question de degré seulement.

M. Heap: Vous voulez dire que c'est un degré assez faible?

M. de Silva: C'est assez élevé.

M. Heap: Non, mais la différence dans la discrimination entre les femmes immigrantes et les femmes nées ici—est-ce le même niveau ou la même mesure?

M. de Silva: À peu près.

M. Heap: À peu près. D'accord, je comprends. Merci.

Quant au fait que les études effectuées à l'étranger influent peu sur les gains des immigrants, je crois d'après ce que vous avez déclaré ensuite, sans parler des diplômes étrangers, que vous vouliez dire que le niveau d'éducation n'était pas sans rapport avec les gains mais que les études faites à l'étranger ne contribuaient guère à améliorer les gains...

M. de Silva: Oui.

M. Heap: En d'autres termes, le niveau d'éducation des immigrants est moins reconnu que celui des personnes nées au Canada. Est-ce exact?

M. de Silva: C'est tout à fait exact. L'éducation est un facteur déterminant de la rémunération, aussi bien pour les immigrants que pour les Canadiens de souche—un facteur très important. Mais l'éducation peut être divisée en deux composantes: le segment étranger et le segment canadien. Le segment étranger ne compte pratiquement pour rien. C'est ce que nous avons acquis ici qui compte. Il en va de même pour l'expérience.

M. Heap: Vous avez également dit que vous ne saviez pas exactement si cela était dû à la discrimination ou aux difficultées que présente l'évaluation des diplômes étrangers.

M. de Silva: C'est très juste.

M. Heap: Savez-vous si l'on a progressé dans ce domaine? Il y a 30 ou 40 ans, rares étaient les personnes qui arrivaient avec des diplômes obtenus ailleurs qu'en Europe. Il y en a maintenant de très nombreux pays, bien sûr. Dans vos études, avez-vous constaté un progrès dans l'évaluation des diplômes étrangers pour donner à leurs détenteurs la reconnaissance qu'ils méritent? De nombreuses personnes sont venues me voir dans mon bureau au fil des années pour se plaindre à ce sujet, particulièrement des médecins.

M. de Silva: Pas que je sache. Je sais qu'il y a eu quelques groupes de travail, mais je ne suis pas sûr que des mesures aient été prises.

[Text]

Mr. Heap: I see. Finally, in the unemployment rate of the adult population, between 1983 and 1986 you mention that the unemployment rate among immigrants was higher than it was earlier.

Mr. de Silva: That is right.

Mr. Heap: Was it higher than among Canadians?

Mr. de Silva: Higher than Canadians.

**Mr. Heap:** Both higher than earlier immigrants and higher than Canadians?

Mr. de Silva: Quite right.

Mr. Heap: Of the three factors you looked at, settling in, you got no reading on it.

Mr. de Silva: That is right.

Mr. Heap: Language and education you said was not making the difference.

Mr. de Silva: That is right.

Mr. Heap: So the only one you could identify was the severity of the economic conditions.

Mr. de Silva: Plus the big difference is in the percentage of the allophones.

Mr. Heap: Oh, I see.

Mr. de Silva: Nine percent of immigrants who during 1978 to 1982 are allophones compared to eighteen percent among the 1983 to 1986 arrivals.

Mr. Heap: Then that would seem to qualify what you said in the matter of low education and language not being factors, that in the case of allophones language was a factor.

Mr. de Silva: Let me read out what I said, okay? Number one is if you were to consider their age brackets, the median ages were roughly the same. In terms of university education, there is hardly any difference between the two groups. In terms of less educated persons, the proportion is roughly the same, but the big difference is in the percentage of allophones.

Mr. Heap: So what you are saying, if I understand you correctly, is that in the later period, the percentage of allophones being twice as high, 18% instead of 9%—

Mr. de Silva: Right.

Mr. Heap: —did result or may have been a significant contributory cause of higher unemployment.

• 1730

Mr. de Silva: That's it.

Mr. Heap: Thank you.

The Chairman: Mr. Chadwick, do you have any questions?

Mr. Chadwick: Thank you, Mr. Chairman, I have a couple.

I'd like to know how you came to the conclusion that there is discrimination in the work force between males and females, as we talked about earlier.

[Translation]

M. Heap: Je vois. Enfin, à propos du taux de chômage de la population adulte, entre 1983 et 1986, vous avez dit que le taux de chômage chez les immigrants était plus important qu'auparavant

M. de Silva: C'est vrai.

M. Heap: Était-il plus élevé que chez les Canadiens?

M. de Silva: Oui.

M. Heap: Plus élevé que pour les immigrants précédents et que pour les Canadiens?

M. de Silva: Tout à fait.

M. Heap: Sur les trois facteurs que vous avez pris en considération, au départ, aucun ne vous a paru déterminant.

M. de Silva: C'est exact.

M. Heap: Vous avez dit que la langue et l'éducation n'expliquaient pas la différence.

M. de Silva: C'est vrai.

M. Heap: Le seul que vous ayez pu retenir est la mauvaise conjoncture économique.

M. de Silva: Il y a également une grande différence dans le pourcentage d'allophones.

M. Heap: Oh, je vois.

M. de Silva: De 1978 à 1982, 9 p. 100 des immigrants étaient allophones contre 18 p. 100 des arrivants de 1983 à 1986.

M. Heap: Vous avez dit que le faible niveau d'éducation et la langue n'étaient pas des facteurs mais, malgré tout, dans le cas des allophones, la langue était un facteur.

M. de Silva: Permettez-moi de vous lire ce que j'ai dit, d'accord? Tout d'abord, pour ce qui est des tranches d'âges, les âges moyens étaient à peu près les mêmes. En ce qui concerne les études universitaires, il n'y a pratiquement aucune différence entre les deux groupes. Pour le nombre de personnes moins éduquées, la proportion est pratiquement la même, mais la grande différence se trouve dans le pourcentage d'allophones.

M. Heap: Par conséquent, si je comprends bien, vous voulez dire que, dans la dernière période, le pourcentage d'allophones étant deux fois plus élevé, 18 p. 100 contre 9 p. 100...

M. de Silva: Oui.

M. Heap: . . . il peut être à l'origine du chômage plus élevé ou y avoir contribué.

M. de Silva: C'est cela.

M. Heap: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Chadwick, avez-vous des questions?

M. Chadwick: Merci, monsieur le président, j'en ai deux.

J'aimerais savoir comment vous en êtes arrivé à la conclusion qu'il y a une discrimination entre les hommes et les femmes sur le marché du travail.

#### [Texte]

Mr. de Silva: When people talk about discrimination, Mr. Chadwick, they normally just look at the person's educational qualifications. They look at the person's age or experience. If they cannot find that the wage gap—

Mr. Chadwick: No, that's not the question I'm asking. I'm asking how you came to the conclusion that there was discrimination in the work force between males and females when you read out your data.

Mr. de Silva: That is because I did a statistical analysis trying to explain the wage differential between immigrants and the native-born. One of the variables I plugged in was gender, sex, composition of the labour force, both for the native-born stock and foreign-born stock.

According to my statistical analysis, those variables, those factors, would turn out to be statistically significant. These are the ones that are important in explaining the earnings.

Mr. Chadwick: I'm still not sure how you came to the conclusion that there was discrimination. Maybe the work force is made up of less females than males, or the other way around. I don't know.

Mr. de Silva: All that is taken into account. The numbers are taken into account.

Mr. Chadwick: Could you tell me, then, your formula?

Mr. de Silva: It is a very complicated formula. Essentially the question here is that when you try to explain discrimination, you treat it as a residual, an unexplained residual. That is, after accounting for all of the other factors that explain earning differentials, is there anything left over? If something is left over, you say that is discrimination.

That is how an economist approaches the question. That's what I did.

Mr. Chadwick: It was mentioned that an immigrant does not take a job away from a Canadian. Where does his job come from?

Mr. de Silva: Obviously it's a new job.

Mr. Chadwick: It's a new job.

Mr. de Silva: It has to be a new job. In other words, it's not at the expense of the native-born.

**Mr.** Allmand: I thought your government created thousands and thousands of jobs.

Mr. Chadwick: There is testimony right there.

Mr. Allmand: They didn't take them from Canadians.

The Chairman: As a statistician, Mr. de Silva, how do you react to the minister's comment that he would like to see 500,000 immigrants a year? I must say that this coincides with my perspective on it too.

If Canada had 50 million people, I don't believe we would have nearly the problems we have in terms of our identity, in terms of our relationship with the United States, in terms of our internal market and the extra jobs it would create. Our export market wouldn't be quite as important, and so on.

How do you react to that comment? Is it fair for me to believe that if you have the people here, jobs will come about just given the dynamism of people and the need for them to do things? Is that naive on my part?

#### [Traduction]

M. de Silva: Généralement, monsieur Chadwick, lorsqu'on parle de discrimination, on ne tient compte que des qualifications et des études. On examine l'âge ou l'expérience de la personne. Si l'écart de salaire n'est pas. . .

M. Chadwick: Non, ce n'est pas cette question que je vous pose. Je voudrais savoir comment vous en êtes arrivé à la conclusion qu'il existait une discrimination entre hommes et femmes sur le marché du travail.

M. de Silva: C'est parce que j'ai fait une analyse statistique en essayant d'expliquer la différence de rémunération entre les immigrants et les Canadiens de souche. L'une des variables que j'ai introduites était le sexe, la composition de la population active, aussi bien pour les personnes nées au Canada que pour celles nées à l'étranger.

Mon analyse statistique a montré que ces variables, ces facteurs, avaient une signification. Elles sont importantes pour expliquer la rémunération.

M. Chadwick: Je ne sais toujours pas exactement comment vous en avez conclu qu'il existait une discrimination. La population active compte peut-être moins de femmes que d'hommes, ou l'inverse, je ne sais pas.

M. de Silva: Tout ceci est pris en considération. Les nombres sont pris en compte.

M. Chadwick: Pourriez-vous me donner votre formule?

M. de Silva: C'est une formule très compliquée. Lorsque l'on essaie d'expliquer la discrimination, on la traite comme un élément résiduel, un élément résiduel non expliqué. C'est-à-dire qu'on cherche à savoir s'il reste encore quelque chose après avoir tenu compte de tous les facteurs expliquant les différences de rémunération? S'il reste quelque chose on dit qu'il s'agit de discrimination.

C'est ainsi que les économistes abordent cette question. C'est ce que j'ai fait.

M. Chadwick: On a dit qu'un immigrant n'enlevait pas son emploi à un Canadien. D'où vient son emploi?

M. de Silva: Manifestement, c'est un nouvel emploi.

M. Chadwick: C'est un nouvel emploi.

M. de Silva: Il faut que ce soit un nouvel emploi. Autrement dit, ce n'est pas au détriment des Canadiens de souche.

M. Allmand: Je croyais que votre gouvernement avait créé des milliers et des milliers d'emplois.

M. Chadwick: Il y en a la preuve ici.

M. Allmand: Ils ne les ont pas enlevés aux Canadiens.

Le président: En tant que statisticien, monsieur de Silva, comment réagissez-vous aux propos du ministre, qui souhaiterait voir 500 000 immigrants par an? Je dois dire que c'est également ainsi que je vois les choses.

Si le Canada avait 50 millions d'habitants, nous n'aurions certainement pas les problèmes que nous avons en ce qui concerne notre identité, nos rapports avec les États-Unis, notre marché intérieur et les emplois supplémentaires qu'ils créent. Notre marché d'exportation ne serait pas aussi important, etc.

Comment réagissez-vous à ce commentaire? Ai-je raison de croire que si les gens sont là, du simple fait de leur dynamisme et de leur besoin de faire quelque chose, les emplois vont apparaître? Est-ce naïf de ma part?

[Text]

Mr. de Silva: Mr. Chairman, I'm no expert on the subject. I looked at merely the economic performance of immigrants. That is only a very narrow aspect of it.

When you ask a question about how many we should bring in, whether we should bring them in at all, you have to take into account a lot of other factors, such as integration. What social and ethnic frictions will be created? What will be the absorption capacity of this economy? Can the economy accommodate such large numbers?

I have no way of answering your question. I don't know.

The Chairman: Thank you very much. Your data will be most important to us in analysing the bill clause by clause.

Members, we stand adjourned until tomorrow at 9 a.m.

• 1735

Mr. Allmand: I have a short question. I notice you scheduled this meeting to discuss the basics. When we originally scheduled the meetings for this week, the House wasn't sitting and we weren't going to have a caucus either. I was quite prepared to miss my caucus to hear the witnesses that had been scheduled, but I don't know if I'm prepared to miss part of my caucus. I'm willing to go from 9 a.m. to 11 a.m. and then try to get the rear end of my caucus, because it may be the last caucus that we have for a while.

The Chairman: That's a very good point. I believe we have an understanding as to when the committee will sit, on October 29 and 30, and then on November 3, 4, and 5.

Mr. Allmand: That's right.

Mr. Heap: On a related point, I was frowned upon by my whip for the fact that our committee was meeting during Question Period. I didn't have time to explain to him that we scheduled it three weeks ago, before we knew when the hearings were going to be. I may well have the same situation tomorrow. I haven't heard yet, but it's quite possible there will be a caucus and I'll feel some obligation to attend.

The Chairman: Let's do our budget tomorrow morning. I know you will approve it because we just need some more money to pay for our witnesses. Nobody will object to that.

Mr. Allmand: And Ross met with Dan and me and we agreed on that schedule—to meet with the officials and the minister the week after the referendum, and then the next week we will do the clause—by-clause.

The Chairman: So I'll present it to you tomorrow as a *fait accompli*, because I think there are standard times when we will sit during the day.

Mr. Allmand: So we will hear witnesses until 11 a.m. and then we can go to our caucuses for the last 90 minutes. Is that okay?

The Chairman: Yes.

The committee is adjourned.

[Translation]

M. de Silva: Monsieur le président, je ne suis pas expert en la matière. J'ai étudié simplement les résultats économiques des immigrants. Ce n'est qu'un aspect très étroit de la question.

Lorsqu'on se demande combien d'immigrants il faut accueillir et s'il faut en accepter, on doit prendre en considération de nombreux autres facteurs, comme l'intégration. Quelles seraient les frictions sociales et ethniques qui en résulteraient? Quelle va être la capacité d'absorption de cette économie? L'économie peut-elle faire place à des nombres aussi importants?

Je ne peux répondre à votre question. Je ne sais pas.

Le président: Merci beaucoup. Vos données nous seront très précieuses dans notre analyse du projet de loi article par article.

La séance est levée jusqu'à demain à 9 heures.

M. Allmand: J'ai une petite question. J'ai vu que vous aviez prévu cette réunion pour discuter de questions fondamentales. Lorsque nous avons établi le calendrier des réunions pour cette semaine, la Chambre ne siégeait pas et nous ne devions pas avoir de caucus non plus. J'étais tout à fait prêt à entendre les témoins prévus mais je ne tiens pas à manquer une partie de mon caucus. Je suis d'accord pour siéger de 9 heures à 11 heures et essayer ensuite d'aller à la fin de mon caucus, parce que c'est peut-être le dernier que nous aurons avant longtemps.

Le président: C'est une excellente remarque. Je crois que nous nous sommes entendus sur les dates de réunion du comité, les 29 et 30 octobre et ensuite les 3, 4 et 5 novembre.

M. Allmand: C'est exact.

M. Heap: À ce propos, mon whip a rouspété parce que notre comité se réunissait pendant la période des questions. Je n'ai pas eu le temps de lui expliquer que nous avions établi notre programme il y a trois semaines, avant de savoir quand les audiences allaient avoir lieu. La même situation pourrait se reproduire demain. Je ne sais pas encore, mais il est tout à fait possible qu'il y ait un caucusm et je me sens obligé d'y assister.

Le président: Faisons notre budget demain matin. Je sais que vous allez l'approuver parce qu'il nous faut juste un peu plus d'argent pour payer nos témoins. Personne ne s'opposera à cela.

M. Allmand: Et Ross, Dan et moi nous sommes réunis et nous nous sommes entendus sur ce calendrier—rencontrer les fonctionnaires et le ministre la semaine suivant le référendum et passer la semaine suivante à l'étude article par article.

Le président: Je vous présenterai donc cela demain comme un «fait accompli», parce qu'il y a des moments fixes où nous siégeons pendant la journée.

M. Allmand: Nous entendrons donc les témoins jusqu'à 11 heures et ensuite nous irons assister à nos caucus durant les 90 dernières minutes. Est-ce d'accord?

Le président: Oui.

La séance est levée.

### APPENDIX "C-86/30"

BRIEF
TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE
REVIEWING BILL C-86,
AN ACT TO AMEND THE IMMIGRATION ACT
AND OTHER ACTS IN CONSEQUENCE THEREOF

Respectfully submitted
by
Canadian Jewish Congress
and
Jewish Immigrant Aid Services

August 1992

# CANADIAN JEWISH CONGRESS/ JEWISH IMMIGRANT AID SERVICES BRIEF TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE REVIEWING BILL C-86, AN ACT TO AMEND THE IMMIGRATION ACT AND OTHER ACTS IN CONSEQUENCE THEREOF

### Introduction

Canadian Jewish Congress (CJC) is the representative organization of Canada's Jewish community of some 350,000. Since its inception in 1919, Congress has actively fulfilled its mandate as a vehicle for national advocacy on a wide range of political and social issues affecting Jews in Canada and the nation as a whole.

Canadian Jewish Congress has had a long-standing interest in Canadian immigration and refugee policies on behalf of a community that is all too aware of the consequences of closed doors and administrative barriers to those legitimately seeking haven from repression and persecution.

Through its Law and Social Action Committee, CJC presented briefs on Bills C-55 and C-84 in 1987, responding to legislation revamping the refugee determination process and to provide emergency powers to deal with aspects of the system, respectively. Since then, Congress has conveyed its views on immigration and refugee matters - issues such as annual levels and categories; the safe, third country clause; the refugee backlog; fast-tracking claimants from certain countries; and settlement and integration - to successive Ministers of Employment and Immigration.

Jewish Immigrant Aid Services of Canada (JIAS) received its federal charter seventy years ago, making it the oldest established agency providing services to newcomers in Canada. Since its inception in 1920, JIAS has provided pre-migration, resettlement and integration services to over 100,000 Jewish persons, all of whom were fleeing and continue to flee persecution and displacement.

Jewish Immigrant Aid Services is governed by a board of directors whose members represent Jewish communities from St. John's, Newfoundland, to Vancouver, British Columbia. Included in its Mission Statement is the task of educating and advocating to influence Canada's immigration laws, policies and practices to ensure that Canada's doors are open to those in need of asylum and resettlement.

In this spirit, Canadian Jewish Congress and Jewish Immigrant Aid Services of Canada respectfully submit the current brief to convey our perspectives on Bill C-86, the government's latest proposals to rationalize Canada's immigration and refugee processes.

### Overview

Two premises inform our overall approach to Canadian immigration and refugee policies. On the one hand, while our nation has been relatively generous with regard to the persecuted and oppressed who reach Canada, it is reasonable to set acceptance limits and to establish measures to manage the immigration and refugee processes, particularly as the flow of migrants worldwide accelerates into the next century. On the other hand, while admission and selection criteria and mechanisms to curb abuse are necessary, efficiency and control should not be regarded as mutually exclusive of fairness and compassion.

Striking this balance is the key to establishing rational and viable immigration and refugee systems which can be a source of national pride, particularly as other Western countries close their doors ever tighter to genuine asylum-seekers. The true test lies in the capacity to protect the integrity of Canada's immigration and refugee processes without compromising their humanitarianism.

While certain aspects of Bill C-86 promote a fairer approach in Canada's best interests, our overall conclusion is that the legislation fails the test in that it tilts too much in the direction of control, restriction and exclusion at the expense of fairness and adherence to Canada's international obligations to asylum-seekers, as noted in the preamble to the Immigration Act.

### **Positive Aspects**

### 1. First Stage Credible Basis Hearing

CJC and JIAS commend the government for eliminating the first stage credible basis hearing from the refugee determination process. Numerous refugee advocacy organizations and other NGOs and the Law Reform Commission had argued that this prescreening mechanism was unnecessary, inefficient and a drain on resources better applied elsewhere. Indeed, CJC had flagged this problem in our brief on the earlier bill. The experience of the process under the regime introduced in Bill C-55, and the evolution toward paper reviews and fast-tracking certain initial claims, bears out the view that a preliminary credibility hearing was superfluous.

Still, in its brief on Bill C-55, Congress had argued that universal access to an expert, impartial tribunal was the surest way to guarantee protection for genuine claimants and quickly eliminate abusive claims. Some aspects of the new single hearing appear to impinge upon the right to make a claim and are thus troubling, particularly the increased authority given to senior immigration officials. These points will be dealt with later.

# 2. Designated Classes

Section 6 (3) will allow the admission of any Convention refugee or any person who is a member of a class designated by the Governor in Council as a class in keeping with Canada's "humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted," and 6 (4), the sponsorship of such members by corporate bodies, Canadian citizens and permanent residents, as will be outlined in the regulations.

Similarly, Section 6 (5) provides statutory authority for the intake of designated immigrants and dependents who meet landing requirement regulations "for reasons of public policy or compassionate or humanitarian grounds."

The Department Backgrounder spoke of the provision for special programs for people at risk who do not qualify as Convention refugees or have family connections in Canada, or others, for example, from countries which change policies to permit their citizens to emigrate.

The provisions proposed in Bill C-86 may permit the Jewish and other ethnocultural communities in Canada to help settle those affected by changes such as are occurring in Eastern Europe and the former Soviet Union. It is hoped that this section will be applied such that no ethnocultural group in Canada whose overseas communities face similar circumstances will be at a disadvantage.

### 3. Inadmissibility Provisions

CJC and JIAS welcome certain of the refinements to the criminal inadmissibility subsections of Section 19, which may deny a safe haven in Canada to perpetrators of serious crimes or those affiliated with organizations involved in terrorism, war crimes and gross violations of human rights.

It is a further step in the right direction in precluding the admission into Canada of such individuals as well as in removing the option of applying for refugee status to avoid extradition for those who do gain entry. There will be an increasing onus to provide senior immigration officials both in Canada and overseas with up-to-date information and intelligence to maximize the effectiveness of these measures. The test of these provisions will be in their execution.

The new Section 19 (1) (e) and (f) appear promising in closing Canada's doors to individuals who there are reasonable grounds to believe will engage in terrorism while in Canada, have engaged in terrorism, or who are or were members of organizations engaged in terrorism, "except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest" (a discretionary loophole which, we trust, will be used with due consideration). New subsection (1) adds "senior members and officials" in the service of governments which are or have been engaged in terrorism to the ineligible list.

While terrorist incidents in Canada have been rare to date, we should not underestimate the potential for terrorist violence here in today's world. Nor should Canada's immigration and refugee processes be subject to abuse by practitioners of terrorism, whether individuals, members in a terrorist organization, or senior officials in a government engaged in terrorism.

As Solicitor General Doug Lewis stated during the second reading debate on this legislation, "We have to be able as a country to exclude individuals whose admission serves no public interest and whose very presence in Canada is offensive to the democratic values of Canadians."

This notion certainly applies to war criminals and perpetrators of crimes against humanity. New Section 19 (1) (1) complements subsection (j) by specifically targeting senior members or officials in the service of a government that is or was engaged in war crimes or crimes against humanity. This additional exclusionary power connecting individuals of authority to the actions of their regimes may help ensure that unlike in the aftermath of the Second World War, those connected to war crimes and crimes against humanity will find themselves unwelcome in this country.

Though it is not specifically mentioned in the Bill, CJC hopes that the criminal inadmissibility provisions will also bar the door to racist extremists whose presence in this country is also a stain on Canadian values. In a sense, the inadmissibility of persons connected to past or potential subversion (Section 19 (1) (e) and (f)) may include purveyors of racist hate, if one accepts that the targets of such subversion - "democratic governments, institutions or processes as they are understood in Canada" - could include the tolerant, pluralistic nature of Canadian society which extremist racists put at peril.

In certain cases, such individuals would appear to be ineligible on the basis of the criminal inadmissibility criteria of Section 19 (1) (c), and particularly the new (c. 2) which targets members of organizations involved in criminal activity outside Canada or whose actions would have constituted an offence if committed in Canada.

As well, one could make the case that racist extremists could be barred from entry under the new catch-all subsection (k), "persons who constitute a danger to the security of Canada" and are not members of a class otherwise mentioned in the Bill. If one considers broadly the security of Canada as incorporating social peace and harmony, the danger posed by racist extremists is very real.

# 4. Immigration Management

There are certain positive aspects to the proposed immigration streams. Speedier processing for "stream one" applicants will be beneficial, if actualized. Faster family reunification is always welcome, although the entrenched concept of "family" is bothersome since it does not really reflect the condition of so-called "Canadian" families, let alone the multicultural reality of Canadian society.

The "excellence" provisions of "stream three" applicants appear to be a positive step. The hope in this case is that such criteria will be applied across the board to all areas, including business and the professions, but also the arts and sciences, and to all areas of the world, so that this branch of the immigration queue can contribute significantly to the best interests of Canadian society.

Canadian Jewish Congress and Jewish Immigrant Aid Services of Canada also welcome the proposed measures to improve the training and conduct of the Immigration and Refugee Board (IRB) and the new disciplinary procedures for IRB members who fall short of the competence and sensitivity incumbent upon them.

### **Areas of Concern**

In general, CJC and JIAS are concerned about the significant level of regulatory authority and Ministerial or Order-in-Council discretion which will shape refugee and immigration policies and practices in the future. While it is undoubtedly difficult to draft legislation to cover all contingencies, the deferred specificity of Bill C-86 is excessive.

Beyond that, several specific sections of the Bill are cause for concern, some of which this brief will now discuss.

# 1. International Agreements and Safe, Third Country

There are worrisome aspects to the proposed section 108.1 and amendments to s. 114 (1) (s) and (8) (a) to (d) concerning the negotiations of bilateral agreements to coordinate immigration processes and to develop a list of countries to which Canada can return persons to make asylum claims.

The community we represent sees the international trend developing which understandably is aimed at curbing "asylum-shopping." We appreciate the reasons why the Canadian government would seek to join a system which is geared to controlling this trend.

At the same time, it is necessary to understand that "asylum-shopping" occurs because many jurisdictions operate refugee status determination processes which do not respect minimum fairness standards and produce highly arbitrary or political decisions. Other countries may respect non-refoulement but may not have a formal refugee determination system in place. In such circumstances, genuine refugees may understandably wish to put themselves in a better position to have their claim adjudicated.

Canada should not conclude agreements with countries which have provided such uneven treatment to refugee claimants. JIAS and CJC also believe that safeguards should be put in place with regard to those first asylum countries to be designated as complying with Section 33 of the Convention and determined by Governor in Council to respect human rights. The proposed legislation would allow for the prescription of such countries to occur strictly by Order-in-Council, without scrutiny by NGOs. We are of the view that such decisions should not be made without input from human rights and refugee monitoring organizations.

Canadian Jewish Congress is on record as opposing the notion of "safe, third country" in dealing with refugee claimants. CJC and JIAS continue to reject this concept, whether in the revised Section 46.01 of the current Bill or, indeed, Section 108, if that becomes the ultimate end of the bilateral agreements to be arranged.

# 2. Unanimity Threshold

JIAS and CJC are concerned about the proposed imposition of a more onerous burden of proof - acceptance by both, rather than simply one, of the Refugee Division members - on certain refugee claimants.

The revised Section 69 (1) (10.1) would require this extra burden of proof of refugee claimants for whom there are reasonable grounds to believe have destroyed or disposed of their personal identification documents without valid reason. The inability of many genuine refugees to obtain true personal identification is generally well understood, and certainly within the Jewish community. Genuine refugee claimants should not have a higher onus of proof placed upon them just because they have destroyed or disposed of false documents which they believe will prejudice their claim.

Likewise, we well understand the irrational fears of many genuine refugee claimants who may accept wrong advice before arriving in Canada and proceed to destroy their identification documents. The proposed amendments offer no guarantee that such behaviour would be understood without the more onerous burden having to fall on the claimant.

It would be preferable, perhaps, to place in the legislation an inducement to turn in documents, such as a statement that false documents are not grounds for assuming criminality or for denying eligibility to make a claim.

Unanimity would also be required for claimants who visited the country where persecution is feared. We suggest that a "valid reason" exception be attached to this section to permit, for example, humanitarian and compassionate visits.

The proposed amendments would require a unanimous positive decision by both Refugee Division members where the claimant comes from a country prescribed by Cabinet as safe on the basis of that country's "respect for human rights." We once again have concerns about the criteria for determining which countries will be included on the prescribed list, and the selection process itself, if there is to be no prior consultation with groups with recognized expertise in these matters to assist the Minister.

# 3. Powers of Senior Immigration Officers

Several sections of Bill C-86 deal with the extended powers of the Senior Immigration Officer (SIO). In particular, it is disappointing to see that the authority to determine whether a person is eligible to make a refugee claim has been transferred to a SIO from the impartial adjudicator. These unprecedented wide powers ought not to be given to an enforcement officer, especially without the benefit of a hearing with counsel and in the absence of a meaningful review.

### 4. Appeal Process

The Jewish community is of the opinion that the proposed changes to the appeal process only limit appeal rights further. Application for leave to appeal to three judges at the Federal Court of Appeal level would be replaced by application for judicial review only before one Federal Court Trial Division judge.

JIAS and CJC are disappointed that these proposed changes do not contemplate an appeal on the merits of the case. In any first level hearing, there is always the scope for error in decision-making. This factor, together with the seriousness of the consequences for genuine refugees faced with return to countries where persecution is faced, calls for a meaningful appeal process. An internal mechanism within the structure of the IRB to review the merits of CRRD decisions would alleviate many of the concerns about errors that go undetected in the present and proposed appeal and judicial review processes.

# 5. Provincial Agreements

Finally, we wish to express our concern over those provisions which would allow for each province to have sole responsibility for the selection of Convention refugees and members of Designated Classes.

There remains a reference in the Preamble to the Immigration Act whereby the provisions of the Act are to be implemented in a way which is consistent with Canada's history of humanitarian commitment to the persecuted and oppressed. We fail to understand how this national commitment can be maintained if the responsibility for developing selection standards, as well as the process of selection of individual refugees, is handed to ten separate and often disparate jurisdictions which may not necessarily share Canada's commitment to the persecuted and oppressed. Furthermore, if the numbers to be admitted are predetermined and allocated, it will be difficult for Canada to respond quickly to international emergencies without securing individual provincial approval for special circumstances.

### Conclusion

Canadian Jewish Congress and Jewish Immigrant Aid Services of Canada submit that the true key to deterring abuses of our refugee and immigration processes is to have fairer, more efficient systems in place. The Government of Canada has the duty to maintain the integrity of those systems but must ensure that any fundamental changes to the Immigration Act are consistent with Canada's international obligation as signatory to the Convention and other instruments, as well as with the nation's compassionate tradition in dealing with the displaced and persecuted.

This brief is respectfully submitted to convey the views of the Jewish community of Canada on some of the proposals contained in Bill C-86, with the goal of contributing to this delicate act of balancing interests.

### APPENDIX "C-86/31"

# Bill C-86

# An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof

Brief

Submitted to the Legislative Committee

by

Guy S. Goodwin-Gill
Professor of Law
Carleton University, Ottawa
Editor-in-Chief
International Journal of Refugee Law

### INTRODUCTION

At a moment when thousands are fleeing conflict-riven communities in former Yugoslavia and a dozen other places in the world, renewed attention to the procedural intricacies of our refugee determination system may seem an essay in unreality. That it is neither unreal nor irrelevant, or not entirely so, derives from our own *Charter*-commitment to rights and freedoms, and to a consolidating practice of humanitarian response. At the same time, we may want to begin asking ourselves whether the luxury of a full-fledged system of individual case-by-case determination is in fact necessary as a basis for the provision of protection to those in need; and whether there are not now good grounds for moving away from the constrained definitions and interpretations mandated forty-one years ago in the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees, and towards a more flexible, more humanitarian and encompassing approach.

Notwithstanding the relevance of such future options, these broader questions do not fall directly within the scope of the present Bill. The international dimensions to the movements of people between States cannot be ignored, however. The experience of the last decade, here and elsewhere, has been to confirm the clear link between patterns of violence in different parts of the world and increases in the arrivals of asylum-seekers. No one State can either immunize itself from the effects of displacement, let alone aspire to meet the protection needs of all in need. As is stressed below, the only viable path for the future lies in enhanced international action and co-operation, which in turn will be effective only if founded upon principles that respond to the demands of peace, development and social

justice.

How does Bill C-86 fit into this overall picture? Over the last three and a half years, Canada has developed practical and realistic standards of refugee protection that lead the world. Our system, if not perfect, is nevertheless a model for others, particularly so far as we have concentrated on training and the provision of accurate, credible and timely information to decision-makers and advocates. Moreover, the Immigration and Refugee Board has benefited from imaginative and flexible management which, together with a sense of the international context, did much to enable and enhance the capacity of the agency to respond to and meet the needs of a protection case-load which far exceeded initial expectations.

Many of the proposed changes consolidate this progress, removing formal, legislative obstacles to effective organization. Among the most welcome of the amendments are,

- the abolition of the resource-hungry and generally redundant initial hearing, as recommended by the Law Reform Commission
- the consolidation of independent and impartial decisionmaking, by incorporating immigration adjudication into the IRB

- the provision of a legal basis for positive refugee determinations in appropriate cases, without the necessity for a hearing
- the formal exclusion from Canada of officials and members of governments that have engaged in systematic or gross violations of human rights, or which have committed war crimes or crimes against humanity
- facilitating the achievement of consistency in decisionmaking, by empowering the Chair of the IRB to issue guidelines to be used by members of the Board
- strengthening the accountability of decision-makers through the introduction a formal disciplinary process

In a number of other areas, however, the proposals raise issues of concern, or are unclear or ambiguous in their scope; some additional elements appropriate to refugee protection in Canada might also have been included.

### AREAS OF CONCERN

1. Access to the procedure: sections 44, 45, 46.01 and the question of 'eligibility'

A refugee determination procedure is one way by which to ensure that international legal obligations are fulfilled: only if we know whether someone is or is not a refugee, can we be satisfied that we are not about to return them to the danger of persecution, in violation of the principle of non-refoulement. For this reason, every limitation on access to the procedure demands close scrutiny.

As presently drafted, Bill C-86 confers authority on a senior immigration officer to determine eligibility in the light of criteria set forth in section 46.01. The function appears to be purely administrative, and such seems to be the understanding of Mr. Gordon Fairweather, Chairman of the Immigration and Refugee Board in expressing his concerns to this Committee on 30 July last. If it is purely administrative, involving no room for subjective interpretation, then in his view there was no potential for abuse or error.

In principle, however, there would seem to be no good reason for not proceeding further with the separation of immigration and refugee concerns by entrusting even this function to members or officers of the IRB, leaving only the immigration question of admissibility to the jurisdiction of the senior immigration officer.

It is recommended that eligibility to have a claim determined by the IRB be decided by the IRB

Further consideration might also be given to consolidating the separation of immigration management and refugee protection through the enactment of a separate Refugee Act.

# 2. Access to the procedure: section 46.01(1)(a) and the refugee recognized elsewhere

Bill C-86 proposes to repeal section 46.01(2) of the *Immigration Act*, which currently provides an exception to the ineligibility of a Convention refugee recognized in another country to claim refugee status in Canada. The exception applies in the case of the individual able to show a credible basis for fear of persecution also in that country. This is a substantive issue that should be retained, and which falls within the province of the IRB.

15-9-1992

It is recommended that the IRB determine whether a Convention refugee recognized in another country is eligible to claim refugee status in Canada, and that such person shall be eligible if the Refugee Division finds such person to have a credible basis for a well-founded fear of persecution in the country which recognized that person as a refugee.

3. Access to the procedure: sections 46.01(1)(b), 114(1)(s) and 114(8), and the claimant from a 'prescribed country'

The objectives and the language of these linked provisions need to be clarified. Paragraph 114(1)(s) sets the goal, which is to share responsibility for the examination of persons who claim to be Convention refugees. Evidently, a number of corollaries are involved, that include but are not limited to compliance with article 33 of the Convention (the non-refoulement provision).

In the determination of such claims, the first and essential corollary is that a State shall be a party to the 1951 United Nations Convention and/or the 1967 Protocol. The second is that such State indeed have a procedure for the determination of claims to refugee status; and the third, that there be an appropriate agreement between such State and Canada regarding return, readmission and access to the procedure. Additional factors to be considered in prescribing a country (and, because no unilateral effort is likely to work, in negotiating agreements with other States) will be their policies and practices with respect to Convention refugee claims, including standards of interpretation and procedural entitlements, and their overall human rights record.

It is recommended that sections 114(1)(s) and 114(8) be revised to clarify the objectives and the criteria.

It is further recommended, bearing in mind the desirability of separating, so far as possible, refugee protection and immigration management, that the IRB, UNHCR and informed non-governmental organizations be consulted with respect to decisions on individual countries and, in particular, the additional relevant factors mentioned above.

# 4. Confidentiality and in camera hearings

The amendments proposed to sections 29, 69 and 80 reflect the perceived impact of the Federal Court of Appeal ruling in *Pacific Press v. Minister of Employment and Immigration* (1991). However, the amendments now too much in the other direction, and are as inimical to the security of the claimant as to the provision of full and frank testimony.

The refugee experience is commonly traumatic and painful. Incidents of shame and humiliation, torture and degradation, which our definitional approach to protection considers crucial to a successful claim, are less likely to be recounted under the prurient gaze of the sensationalist press.

The proposed amendments, moreover, go further than the case law requires. In camera hearings for refugee claims, as the procedural norm, will meet Charter requirements of minimum impairment and proportionality, provided that the appropriate onus and standard of proof are adopted with respect to applications to attend such proceedings.

It is recommended that the principle of in camera proceedings be maintained, save that where a member of the public, including the media, seeks to attend, the onus should be on the claimant to satisfy the Refugee Division either that there is a serious possibility that the life, liberty or security of any person might be endangered by reason of the hearing being conducted in public, or that the presence of a member of the public or the media is reasonably likely to inhibit or impede the full and free provision of evidence.

It is further recommended that the identical provision on confidentiality should apply fully and equally to proceedings before the Federal Court.

5. Evidential and credibility issues: sections 69.1(10), (10.1) — the destruction of documents, return and countries that respect human rights

Bill C-86 proposes a higher standard of proof for refugee claimants in certain circumstances, namely, where both members of the Refugee Division panel 'are satisfied' that (1) there are reasonable grounds to believe the claimant has destroyed or disposed of documents relating to their identity, without valid reason; or (2) that the claimant has returned to the country with respect to which he or she claims to be in fear of persecution; or (3) that the claimant comes from a country prescribed as one that respects human rights.

The necessity for this approach, which is a significant exception to the overall scheme of decision-making requiring unanimity for negative decisions, is far from clear. Each of the three circumstances involves factors that go to credibility, and to legislate an approach to the evidence seems more likely to complicate than simplify the process. How satisfied must the panel be? How are representations and rebuttals to be dealt with?

Under the present system, wilful destruction of documents and unexplained returns to the country of origin, go to the credibility of the applicant or of his or her story. The proposal with respect to particular countries merely seeks to codify working presumptions that inevitably evolve on the basis of consistent accurate, up-to-date and credible information relating to human rights and related conditions. The relevance, and to some extent also the authority of such information, can be brought to the attention of decision-makers by way of guidelines issued by the Chair. Because it is in the public domain, the evidence also effectively reminds the claimant of the context of his or her claim, while remaining sufficiently open and flexible enough to accommodate the exceptional case.

It is recommended that no legislative changes be made with respect to onus and proof, but that issues of information, weight and relevant be dealt with in Guidelines under (revised) section 65(3).

# MISSING ELEMENTS

6. Monitoring of Performance and Appointment of Members of the Immigration and Refugee Board

The proposed procedure for inquiry into the conduct of members is welcome, though likely to be too cumbersome for many day-to-day disciplinary matters. There is room for some intermediate power on the part of the Chair, bearing in mind that the independence and impartiality of decision-makers find their meaning within, and not outside an agency having particular responsibilities under Canadian law and the international obligations assumed by Canada.

The Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees requires that agency staff be chosen 'from persons devoted to the purposes of the Office.' Neither the *Immigration Act* nor the proposed amendments indicate the level of desirable qualifications, or mandate a process for appointment. While recognizing the difficulty of detailing the necessary criteria, the Law Reform Commission nevertheless endorsed a more open and structured procedure for appointment, similar to that employed in some provinces for judicial appointments.

It is recommended that legislative provision be made for a rational system of recruitment and selection of IRB members.

### 7. Documentation and information

'Country of origin information' is the essential, inescapable background against which to set and assess the narrative of the refugee claimant. To meet the information needs of the process, particularly the urgent necessity for access to current and authoritative country of origin information by decision-makers working in a procedure intended to be expeditious, the IRB made an early commitment to the creation, within the Board, of a fully resourced Documentation Centre (the IRBDC). Even today, no other organization exists at national, international, governmental or non-governmental level, which is capable of meeting the information requirements of decision-makers and of the Board as a whole.

Experience over the last three years of operation confirms that the demand for information grows exponentially. Certain premises are self-evident: (1) Canada's refugee determination and refugee policy process cannot dispense with up-to-date, accurate information; (2) demands for information from those involved in the system, including decision-makers, refugee hearings officers, claimants, counsel, non-governmental organizations, etc., will remain at a significantly high level; (3) increasing demand is likely from outside the system, including the Parliament of Canada, other federal government departments such as External Affairs, and federal agencies, such as CIDA, and the public sector.

The current legislative review offers a timely opportunity to provide an important and necessary statutory foundation for the IRB's information and documentation activities, which will also help to ensure standards of consistency and integrity both in the provision of information and in its receipt into evidence and use by decision-makers. Stanutory standards and a statutory base will lead to the IRB's research and analysis being accorded greater authority, with resulting improvements in consistency among decision-makers throughout the Board.

It is recommended that the *Immigration Act* be amended to include provision for documentation and information services to be made available on the basis of independence and impartiality.

The legislation should identify the Immigration and Refugee Board Documentation Centre as a provider of country of origin information to be taken into account in the decision-making process, and ensure that reasons for decisions give appropriate weight to this information and to such other information as may be submitted.

# 8. Alternatives to case by case determination: Expanding the options offered by section 114(2)

The amendment proposed to section 114(2) offers a degree of flexibility, so far as it contemplates delegation by the Governor in Council to the Minister of authority to exempt a person from application of the regulations or to facilitate their admission on the basis of compassionate or humanitarian considerations. While this may be sufficient for individual cases, still greater flexibility in times of crisis may be called for.

How special admission programs might be initiated, implemented and brought to an end, is worthy of further consideration and is not detailed here. Legislative provision could be made, however, to permit the implementation of complementary protection schemes, linking a groups or categories approach for the temporary admission of both Convention refugees and other similar humanitarian cases, with an improved, flexible and expeditious process for the determination of individual claims to refugee status in appropriate circumstances.

It is recommended that the *immigration Act* be amended to authorize the admission of persons falling within designated groups in need of protection on humanitarian grounds

The Act might further provide for the making of Rules governing the procedure to be followed by the Minister in designating groups or categories eligible for admission, keeping conditions in source countries under review, and terminating such programs where appropriate.

### THE INTERNATIONAL CONTEXT

### 9. International Co-operation

Since States first acknowledged the international dimensions to refugee problems in the 1920s, co-operation and mutual assistance have been recognized as essential to effective protection and solutions. Where co-operation has been lacking, whether at the political or the material level, the problems for refugees have persisted, often for decades.

The major international treaties on refugees reflect the principle, repeatedly endorsed by the United Nations General Assembly, that no State should be required to bear alone the responsibility for protection and solutions. Recent experience also confirms that no State can hope to isolate itself from the impact of coerced population movements. In light of that experience, and with the relative de-politicization of many refugee situations, States are now beginning to examine the prospects for better co-operation across the broad spectrum of migration and displacement.

In this international context, a narrow chauvinism is inherently inimical to the protection of refugees and to the effective resolution of refugee situations, whether considered at the point of causes, flight or settlement.

Notwithstanding increasing recognition of the necessity for closer regional and intraregional co-operation, no present or contemplated international agreement supposes any legal
financial obligation whatsoever on the part of participating States to compensate or 'pay off'
any other State or States. The Dublin Convention and the Schengen Agreement, for example,
both have the essentially limited objective of identifying which State should examine a
request for asylum lodged by a claimant who has passed through or been visaed for entry
into one or other contracting party. (The full text of the Dublin Convention is reproduced in
2 International Journal of Refugee Law 469; relevant extracts from the Schengen Agreement
can be found in 2 International Journal of Refugee Law 660 (1990)—French; 3 International
Journal of Refugee Law 773—English)

Referring to European developments, the United Nations High Commissioner for Refugees has noted the 'need to ... develop mechanisms or arrangements which will allow for fair and effective sharing of responsibilities' (Note on International Protection: UN doc. A/AC.96/777, 9 Sept. 1991, p. 14). Of course, this need not exclude practical or material support to States facing an influx of asylum-seekers, as part of burden-sharing arrangements or to enhance effective regional and intra-regional protection.

The Dublin and Schengen instruments illustrate the sorts of issues that can be resolved by agreement between States. Their deficiency lie not in their subject-matter, which is unexceptional and fully within the range of issues for co-operation; but rather in the non-involvement of the UNHCR and other international agencies with complementary responsibilities, and in the failure so far to develop effective modalities for harmonizing and improving the criteria for protection. Any workable system of international co-operation will necessarily need to go beyond the definitional constraints of the 1951 Convention/1967 Protocol, while also promoting international involvement in causes and protection, solutions and prevention.

UNHCR has been formally charged by the General Assembly with the duty to supervise the implementation of relevant conventions, and this role is accepted by States. Such an international presence would seem essential to future arrangements, if international obligations with respect to refugees and generally in relation to human rights are to be ensured.

Canada's procedure for the determination of refugee status has served as a model for many others. In particular, Canada's pioneering investment in providing credible and trustworthy information on conditions in countries of exodus has led the world to beat a path to our door; from Austria and Australia, the United States and the United Kingdom, Switzerland and Sweden, and a dozen other countries, officials and non-governmental organizations have learnt that good information makes for good decisions, at both individual case and policy-making levels. This is but one way in which, from here on in, Canada can make a forceful and influential contribution to the development of protection and prevention mechanisms in the coming years.

# APPENDIX "C-86/32"

### **IMMIGRATION ASSOCIATION OF CANADA**

"Immigration Policy must reflect the views and interests of Canadians"

Letter

from

Dr. Claude Isbister

Former Deputy Minister of Immigration,

and

Former Deputy Chairman of the World Bank

to

The Legislative Committee Studying Bill C-86

To the Chair and members of the Immigration Committee, House of Commons, Ottawa.

I cannot appear in person because I am recovering from an operation. I am giving my submission to Mr. J. K. Abbott in the hope that the Chair will allow him to have it read to the Committee. I am keeping it brief.

I should say a word about my own background. I served a term as Deputy Minister of Citizenship and Immigration in the mid-1960s. It was a period of political turbulence, during which there were numerous changes of ministers, but we succeeded in taking a number of policy steps, for example, we introduced the points system for rating applicants. More broadly, we confirmed in administrative practice that Canadian immigration policy must be non-discriminatory with regard to race, color and creed. We found that Illegals, including espionage and organized crime, had become problems and we took on the rough job of administering controls effectively with respect to these elements. Recognizing that the world was moving into the post-industrial era, we tried to ensure that an adequate proportion of immigrants—were equipped with levels of skills, training and education to make productive contributions to the labour force.

After leaving the Public Service of Canada in 1970. I spent much of the intervening period in third-world development.

Instead of making detailed comments on the amendments now being proposed, I want to draw attention to the overall policy framework and deficiencies in it which must make it difficult for the Committee to appraise the current proposals.

Public support is the acid test of whether public policies succeed or fail. At present immigration is being affected in two different ways. On the one hand, immigration policy has increasingly become a patchwork of measures responsive to the numerous interst groups. On the other hand, I have the impression that the general public has been losing confidence in immigration policies as it sees them.

If I were a member of this Committee, at this time, when the country faces strains and challenges, I would try to ensure that immigration policies are responsive to defined national interests. This would do much to restore public confidence. Canadians would then be better able to debate the real issues.

I would like to make several suggestions to this end.

First, the independents should be brought back on to centre stage. The immigration inflow should be based on a sizable core of independents selected for skills, training and education to contribute productively in the labour force. We Canadians want to be generous in respect of family reunification and merciful in respect of refugees. Unfortunately, the drift of policy has allowed these latter categories to become the tail that wags the dog. Official statistics are not helpful on this point but I reckon that not more than ten percent of our immigrants are selected for their ability to work productively. This is grossly inadequate.

Second, the Federal Government should appraise the costs of immigration. Immigrants impose costly burdens on a wide range of government services. In addition to the Immigration Department itself, the Government supplies employment, health and welfare services and it transfers funds to the provinces whose education, health and welfare services are already overloaded. How much of this can we afford?

The answer is, we don't know. The costs of immigration are spread widely among numerous agencies, federal and provincial. The Government does not measure the costs. It should.

Third, the points system for rating immigrants is out of date for present day requirements. Our economy is moving towards high-tech, requiring higher levels of literacy and mobility, while the points system pays undue attention to skills involved in jobs which do not require very much preparation or education. I see no reason why the points system should be used to boost the eligibility of distant relatives.

Fourth, instead of minor reforms to the Immigration and Refugee Board, the Government should face up to the fact that the Board has failed to cope with the backlog of refugee claimants and the continuing inflow. Members of the Immigration and Refugee Board have undoubtedly worked hard and conscientiously. The bottom line is, however, that the Board has been costly and ineffective and, as the media point out, sometimes cruel. The Immigration Committee should insist that the Immigration and Refugee Board bring forward clear and understandable reports on the discharge of its task and on the well-kept secret of how much it costs.

Finally, the Committee and he Immigreation Department should encourage well-informed public consideration of absorptive capacity. Ethnic spokespeople too often respond to such discussion with epithets of racism even when such attacks are inappropriate. This is wrong because the ethnics have much to liose by ignoring absorptive capacity and much to gain by trying to understand it. At present there is a serious mismatch—between the immigration inftry to cope, in education, health, welfare and so forth.

In conclusion, in recent days the Minister of Immigration spoke about admitting 26,000 Croat refugees. Canadians want to help the Croats but there is no way to judge whether the number should perhaps be 5,000 or even50.000. If my suggestions were implemented we would be ibetter able to consider such matters. I hope the suggestions may lead to a better balance among the different priorities of nation-building, productivity, humanitarianism and world responsibilities.

Claude M. Isbister,

260 Heath Street West, Toronto.

August 5, 1992

APPENDIX "C-86/33"



# BRIEF TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE HOUSE OF COMMONS

BILL C-86

**SEPTEMBER 15, 1992** 

# Submitted by

# JESUIT CENTRE FOR SOCIAL FAITH AND JUSTICE TORONTO, ONTARIO

### I. Introduction

### A. The Jesuit Centre for Social Faith and Justice

The Jesuit Centre for Social Faith and Justice was founded in 1979, and its mission is to "promote social, economic, and political change in Canada and Central America." The Centre is an expression of the Society of Jesus' commitment to the service of faith of which the promotion of justice in the world today is an integral dimension.

An element of the Jesuit Centre's work since 1984 is the Jesuit Refugee Service / Canada (JRS / Canada). JRS / Canada is part of an effort of the Society of Jesus to respond to the crisis of refugees world-wide. The Jesuit Refugee Service internationally has existed for eleven years and is operational in thirty countries. Its work includes presence in refugee camps, direct service to refugees in countries of resettlement, education about the phenomenon of refugees, policy analysis and advocacy. JRS / Canada has a three-fold focus: (1) education of Canadians about why there are refugees and why they come to Canada; (2) refugee policy analysis; and (3) direct service to claimants, which includes a house in Toronto for claimants when they first arrive.

The Jesuit Centre also supports, through a CIDA-funded overseas development program, the Jesuit Refugee Service in Central America and Mexico (JRS / CA&M). JRS / CA&M works with repatriated refugees in El Salvador, and Guatemalan refugees in Mexico.

### B. Bill C-86: General Comments

The concerns of this brief will focus on the provisions of Bill C-86 that have to do with the treatment of refugees.

As a general comment, it is our judgment that the thrust of the proposed legislative changes concerning refugees is to make it more difficult for them to have access to Canada's refugee determination process. Furthermore, we are disturbed at the way that refugees have been portrayed in accompanying documents to Bill C-86 and in public statements by the Minister himself, Mr. Valcourt. The general tenor has been to create alarm among the Canadian public, to portray refugee claimants as abusers, cheats, criminals, in short, as deserving of Canada's protection only in exceptional cases.

Yet, the experience of the past three years, under the refugee determination system established by Bill C-55, has demonstrated that more than 95% of all refugee claims have been passed on from the credible basis hearing to a full hearing before the Convention Refugee Determination Division (CRDD) of the Immigration and Refugee Board (IRB). In other words, Canada's own system of refugee determination has found that most refugee claims made in this country are not abusive or unfounded, even if later on the CRDD concludes that there are some claimants who are not refugees according to the Convention definition.

In 1991, Canada received 30,500 refugee claims, or .18% of the total refugee population in need of protection and assistance. In the same year, through the sponsorship programme, Canada resettled another 26,500 (.18%). The vast majority of refugees (96%) are located in developing countries in Africa, Asia, the Middle East, Latin America. And the vast majority of these will never resettle in the western nations. The federal government's claim, then, that Canada has to take stricter measures to ensure that it is not flooded with all sorts of refugee claims is alarmist given that, as a proportion of the world's refugee population, Canada's share has remained steady over the past five years or so.

It is our view that, fundamentally, the issue of refugees is one of protection and human rights, as they have been defined and accepted by the international community over the past 40 or so years. Currently, however, Canada and other western nations are subsuming fundamental refugee principles of *non-refoulement* and the right to seek asylum under new, immigration-related concepts of migration, irregular population flows, and control of borders.

We believe that protection involves not only not sending refugees back to situations where their lives would be at risk from persecution; it also involves the conditions under which they are received in a country of asylum. What legal safeguards do they enjoy? Under what circumstances are they allowed to stay in a country of asylum? Are they allowed to work? Must they stay in camps or detention centres, or are they allowed to integrate with the local population? Can they have their family with them?

As a human rights issue, the protection of refugees should be guided by the standards of treatment that have been set out in the various kinds of international (and national) law that have been set down and acceded to by countries (including Canada) in order to protect the dignity of people. In other words, as a human rights issue the protection of refugees can and must be set apart from immigration issues. No one working with refugees holds that immigration concerns and priorities are not legitimate, and that they do not involve issues of national interest.

In particular, the two rights of special importance for refugees are: the right to seek asylum (Art. 14 of the Universal Declaration of Human Rights), and the right not to be returned (non-refoulement) back to a territory where they have a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a social group, or political opinions.

We endorse and support completely the position of the former Law Reform Commission of Canada, when it stated in its *Final Draft Report* on the refugee determination system that, "It is no longer possible to meet these [refugee protection] obligations within the context of our general immigration policy, particularly at the point of admission or where removal is contemplated....It merely confuses refugee determination policy to require that immigration status be determined prior to dealing with the refugee claim on its merits." The

Law Reform Commission therefore recommended that, "The process for the determination of refugee status should be clearly separated from the process for selection and admission of immigrants to Canada."

It is with this overview, then, of the situation of refugees in Canada and the overriding thrust of Bill C-86 in mind that we would like to turn our attention to five areas contained in Bill C-86: (1) access to the refugee determination system; (2) eligibility and the power of the Senior Immigration Officer; (3) the right to counsel; (4) the benefit of the doubt in decisions by the CRDD; and (5) the right to an appeal.

In what follows, we make a few remarks and then recommend some alternative to the proposals contained in Bill C-86.

# II. Specified Areas of Concern with Bill C-86

### A. Access to the Refugee Determination System

Clause 36 Amending Subsections 46.01(1)(a) and Deleting Subsection 46.01(2), pages 41 and 42

The cumulative effect of this change, particularly the elimination of S.46.01(2) of the present *Act*, will be to deny access to Canada's refugee determination system in cases where the claimant is a recognized refugee in another country.

Under the terms of the *Act* at present, a Convention refugee seeking refugee status in Canada is eligible to have his or her claim heard if it is determined that the person "has a credible basis for a well-founded fear of persecution...in the country that recognized the person as a Convention refugee" (46.01(2)).

The right of an individual to seek asylum is enshrined in a number of international / regional human rights instruments to which Canada is party, and which impose on Canada binding legal and moral obligations. The Universal Declaration of Human Rights states that, "Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution" (Art. 14[1]).<sup>2</sup>

Under the present Act, Canada recognizes that there may be situations in which a person granted asylum in a particular state can no longer or is unwilling to avail himself / herself of the protection of that state on the grounds of a well-founded fear of persecution based on race, religion, membership in a social group, nationality, or political opinions.

The Convention on the Status of Refugees recognizes that people can claim refugee status who are fleeing countries other than their countries of nationality. Under the terms of the Convention, the country of reference in a refugee claim can include the country of "habitual residence" (Art. 1A). And while the person envisaged under this provision of the Convention is stateless, nonetheless the point at issue is that of flight for fear of persecution and the concomitant need for protection. Canada continues to recognize this even in Bill C-86, in Subsection 46.01(1)(b), where it is acknowledged that a person can be fleeing his or her country of habitual residence when subsection (b) excludes "country of habitual residence" from the safe third country provision. In other words, even citizens and residents of countries which are deemed safe by Canada have the right to come to Canada and make an asylum claim.

There is, therefore, no justification for specifically excluding Convention refugees if in fact they are making a refugee claim and in effect claiming an inability and / or unwillingness to avail themselves further of the protection that had been granted in the country of first asylum.

### Recommendation 1:

Add S. 46.01(1)(a)(i), to read: "Notwithstanding paragraph (a), a person is eligible to have a claim determined by the refugee division if the person is claiming a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion in the country that has recognized the person as a Convention refugee."

B. The Eligibility Criterion of Direct Flight and the Power of the Senior Immigration Officer

Clauses 35 and 36 Amending Subsections 45(1)(a) and 46.01(1)(b), pages 40 and 41

The single most disturbing aspect of Bill C-86's proposed treatment of refugee claimants is the power that will be given to senior immigration officers to rule on the eligibility of claimants, preventing them from having access to the refugee determination system if they come through a prescribed safe-third country.

Taken together, subsections 45(1) and 46.01(1)(b) make it very clear that a senior immigration officer will now have the authority to make a finding of eligibility based on whether a claimant passed through a prescribed safe-third country, without being required to refer the case to a hearing before an adjudicator or member of the Convention Refugee

Determination Division (CRDD). If the senior immigration officer (SIO) finds a claimant to be ineligible for having passed through a prescribed safe-third country, the SIO will now have the authority under subsection 27(4) to exclude the person from Canada.

Furthermore, the construction of the these two clauses does not leave the SIO with much discretion in making his or her decision. Essentially, a person who has passed directly or indirectly through a prescribed country will have to be ruled ineligible to present his or her claim before the CRDD. This decision, made at a port of entry, will be arrived at in a matter of minutes, and the claimant will be put back on the return flight (if he or she arrived by air) or returned to U.S. immigration at the land border point. Effectively, the person will not have entered Canada.

Under changes proposed in Bill C-86, a country can be put on the list of prescribed countries if the country complies with Article 33 of the Convention. Now, presumably signatories to the Convention will be deemed to comply with Article 33 and therefore will be placed on the list of prescribed countries.

The interesting question, then, is what effect will this proposed change have on the ability of refugee claimants to have access to Canada's refugee determination system? If these changes had been in effect last year, 1991, the following situation could have resulted. In all there were 30,539 claims made in 1991. Of these, 19,111 were made at border points, with the balance being made by people who were already in Canada. Looking, then, at the 19,111 claims made at border points, 14,780 were made by people who came through safe third countries, that is, the United States, European countries, and Japan. All are countries which would no doubt end up on the list of prescribed countries. If all of these 14,780 border claimants had been ruled ineligible, then 48% fewer claims would have been heard by the CRDD.

Scholars have pointed out that the Convention does not require that a refugee seek asylum in the first country to which he or she flees.<sup>3</sup> This has been confirmed by the Executive Committee of the UNHCR:

The intentions of the asylum seeker as regards the country in which he wishes to request asylum should as far as possible be taken into account. Regard should be had to the concept that asylum should not be refused solely on the ground that it could be sought from another state. Where, however, it appears that a person, before requesting asylum, already has a connexion or close links with another State, he may if it appears fair and reasonable be called upon first to request asylum from that State.<sup>4</sup>

The 1967 Optional Protocol to the Convention, which Canada has signed, universalized the scope of the Convention, lifting any geographical restrictions, thereby lending weight to the claim that refugees be allowed to choose their country of asylum. The proposal, then, in Bill C-86, which would have a senior immigration officer rule ineligible claimants coming from designated safe-third countries, flies in the face of the Convention and the 1967 Protocol, thereby constituting a *de facto* geographical limitation on the application of the Convention.

It is our contention that the system for determining eligibility envisaged in Bill C-86, particularly as it concerns the application of the prescribed country test, leaves no room for judgment on the part of the person making the determination, since the SIO will simply refer to a list of prescribed countries. Moreover, we maintain that even if there was more discretion left to the person making the determination, decisions concerning the eligibility to have a claim heard by the CRDD should not be left in the hands of an immigration officer, but should come under the jurisdiction of the CRDD itself. In other words, the question of being eligible to benefit from the protection offered by the Convention is not in the first instance an immigration issue (i.e., managing or controlling entrance into Canada), but a refugee issue involving the demands of providing protection to people in need.

#### Recommendation 2:

That Subsection 45(1)(a) be deleted, so that the Senior Immigration Officer not have the power to determine a refugee claimant ineligible pursuant to S. 46.01(1)(a)(b)(c). The question of eligibility should be part of the single step refugee determination process, so that every person claiming refugee status gets referred to the CRDD, which will make a determination of exclusion based on ineligibility in the course of determining the validity of the claim.

#### Recommendation 3:

That Subsection 46.01(1)(b) be deleted, so that the principle of the country of first-asylum or direct flight not be used as a criterion of eligibility.

# C. Right to Counsel

Clause 35 Amending Subsection 45(1)(a) and Clause 59 Amending Subsection 69(1), pages 40 and 61

Under the present Act, a refugee claimant referred to an inquiry has the right to be represented by counsel and, if the person cannot afford counsel, to have counsel appointed and paid for by the federal government. Bill C-86 has eliminated the designated counsel program (Clause 19 amending Section 30, page 30). More significantly, however, is that the

Bill provides no right to counsel for claimants appearing before a senior immigration officer at the moment that the SIO is determining the eligibility of the claimant to have his or her claim heard by the CRDD. The Bill explicitly provides for the right to counsel only when a person is having an immigration inquiry or is having his or her claim heard by the CRDD.

Considering the seriousness of the consequences for a person determined by a senior immigration officer to be ineligible to appear before the CRDD, it is our contention that a refugee claimant have the right to counsel at any point where a decision is being made with respect to his or her claim. In any such determination, judgements will have to be exercised, which will include the need to interpret the facts in order to base a decision on as complete a knowledge of the situation as possible. A refugee claimant arriving at the border, required to answer questions after a long and tiring journey, perhaps unable to speak or understand either English or French, confused about the significance of the questions being asked, ignorant of national and international law governing refugee claims, will not be in a position to give the kind of information that will persuade the SIO to refer his or her claim on to the CRDD. It is therefore crucial that claimants have the benefit of counsel to represent their interests and ensure that their rights are respected.

### **Recommendation 4:**

That S. 69(1) be amended by adding the following clause, as 69(1.1): "In any proceeding, inquiry, or hearing before any immigration official, including and specifically any procedure concerning the determination of eligibility pursuant to S. 45(1)(a), a person who claims to be a Convention refugee may, at that person's own expense, be represented by a barrister, solicitor or other counsel."

## D. The Principle of the Benefit of the Doubt in CRDD Decision Making

Clause 60 Amending Subsection 69.1(10), pages 64-65

Under the Act currently, a split decision among the two panel members of the CRDD goes in favour of the refugee claimant. As the Law Reform Commission of Canada pointed out, in its final draft report on the refugee determination system, this process represents a decision on the part of Parliament to give the benefit of the doubt to refugee claimants. In Bill C-86 the government proposes that Canada back away from this commitment under three specific circumstances: when a claimant has destroyed without valid reason documents establishing the person's identity; when the person, since making the claim, has visited the country he or she claims to have left by reason of fear of persecution; where the country the person has left claiming fear of persecution is prescribed as a country that respects human rights.

It is our contention that these three exceptions constitute an unjustifiable limitation on the principle of giving the benefit of the doubt to refugee claimants.

The fact is that people do have to escape persecution with false documents, and that one of the conditions for securing these documents is either to surrender them to the person who provided them to the claimant or to destroy them before arriving in Canada. This amendment in Bill C-86 seems gratuitously punitive, particularly since often people with legitimate claims must have recourse to false documents. Furthermore, this amendment seems superfluous since it requires that *both* members of the Board be satisfied that the documents were destroyed without valid reason. However, to the extent that the issue of identity is at stake in the determination of a refugee claim, under the current system if both members of the panel are not satisfied that the claimant's identity and nationality of origin have been established, then they can reject the claim and find the person not to be a Convention refugee.

In the case where a person returns to the country in which fear of persecution is alleged, the proposed amendment fails to allow for the possibility that there are compelling and valid reasons for such a return trip which do not imply that the person is abandoning his or her claim or availing themselves of the protection of their country. Each case must be determined on its individual merits, for which the present refugee determination system allows. In other words, the members of the CRDD, where evidence of a return visit emerges, have to determine whether such a visit constitutes sufficient grounds to invalidate the person's claim for the need for protection.

Finally, the assumption that persons from prescribed countries with good human rights records are not in need of protection flies in the face of the long-standing principle that each refugee claim must be determined on its own merits. This amendment reflects an attitude that undermines the basic protection function of any refugee determination system by establishing a more stringent test for claimants who come from what are perceived to be exceptional refugee producing situations. Furthermore, it is not at all clear in Bill C-86 (S. 114(1)(s.1)) on what basis the government will prescribe a country as respecting human rights.

Recommendation 5: That S. 69.1(10.1)(a) be deleted.

Recommendation 6: That S. 69.1(10.1)(b) be deleted.

Recommendation 7: That S. 69.1(10.1)(c) and S. 114(1)(s.1) be deleted.

Recommendation 8: In the event that S. 69.1(10.1)(b) is not deleted, that it be

amended to read: "(b) that the person has, since making the claim, without valid reason, visited the country that the person claims to have left, or outside of which the person claims to have remained, by reason of fear of persecution.

or...."

### **Recommendation 9:**

In the event that S. 69.1(10.1)(c) is not deleted, that it be amended to read: "that the country that the person claims to have left, or outside of which the person claims to have remained, by reason of fear of persecution is a country that the Canadian government certifies to Parliament to be a country that in its laws and practices respects human rights universally and in respect of the specified class of persons of which the person is a member...."

10A:31

## E. Appeal

Clause 72 Amending Subsections 82(1) to 83(4), pages 70-71

This proposal weakens further an already weak and insufficient review process of decisions involving the rejection of refugee claims.

There is no doubt that in the first three and a quarter years of the new procedures the system has provided a majority of claimants with the means to establish the legitimacy of their request for asylum and protection. A close examination of the way the system functions, though, reveals that mistakes are being made, that genuine refugees are being turned down and are being deported.

Under the Act currently, unsuccessful claimants can seek leave to appeal to the Federal Court of Appeal, whose responsibility it is to review IRB decisions to see that there are no errors of law or capricious interpretations of fact.

While the figures from the Court indicate that it grants only a minority of the petitions for leave placed before it, what is more interesting is to examine the quality of its decisions with respect to refugee claims. In late 1991, a political scientist at York University, Ian Greene, published the results of a study he had done of the Federal Court judges' acceptance rates of applications for leave in refugee cases. The study involved an examination of 611 randomly selected cases out of the almost two thousand leave applications, to test the hypothesis that the individual judges on the Court would have "roughly equal acceptance rates...when differences in their caseloads are taken into account."5 Greene found that there was in fact wide variation in the way that judges decided, and that the only explanation was that some judges are less likely to grant leave than others. In other words, Greene found that there is a strong statistical correlation between individual judges and the approval rates. The significance of this finding is that, as he puts it, "refugee applicants applying for leave do not have a relatively equal chance of persuading the Court to accept their leave applications. Much depends on whether the application happens to come before a judge who is more strict or more lenient in granting leave applications. 116

### **Recommendation 10:**

That a meaningful review mechanism be established to ensure that unsuccessful refugee claimants have a right to have the merits of their claim reviewed by an independent and impartial body.

### III. Conclusion

The Jesuit Centre believes that Bill C-86 represents a serious backing away from Canada's ethical and legal obligations toward refugees. This country, recipient of the Nansen Medal, has made a significant contribution in the past to the protection of refugees. Bill C-86 will, if passed into law, seriously undermine this tradition and weaken the integrity of Canada's commitment to the protection of refugees.

Therefore we urge the Canadian government to take into account the very serious and constructive suggestions offered by a variety of refugee support organizations, all of which are aimed at ensuring that Canada continue to be a place of refuge for the men, women and children in need of protection.

### **FOOTNOTES**

- <sup>1</sup> Law Reform Commission of Canada, The Determination of Refugee Status in Canada: A Review of the Procedure, Final Draft Report, March 5, 1992, pp. 53; 55; 56.
- <sup>2</sup> This right has also been recognized in the American Declaration on the Rights and Duties of Man (Art. XXVII).
- <sup>3</sup> See for example Prof. James Hathaway's treatment of this question in *The Law of Refugee Status*, Toronto: Butterworths, 1990, pp. 46-50.
- <sup>4</sup> Conclusion 15 (XXX) of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, cited in Hathaway, op. cit., p. 46.
- <sup>5</sup> Ian Greene, Dispositions of Applications for Leave to Appeal and Leave to Commence Judicial Review in the Federal Court of Appeal, Manuscript Text, December 1991, p. 2.
  - <sup>6</sup> Ibid., p. 3. Emphasis in the original.

## APPENDIX "C-86/34"

### SUBMISSION TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE

TO EXAMINE BILL C-86

Submitted by:

THE QUAKER COMMITTEE FOR REFUGEES
52 Elgin Avenue
Toronto, Ontario
M5R 1G6
(416) 922-4493
Fax: 928-3597

September 4, 1992

The Religious Society of Friends (Quakers) has a long history of helping the victims of war. We believe there is that of God in every person. Since 1651 we have had a strong testimony for peace which we conveyed to the English government at that time. Since then we have refused to engage in military service.

We have always felt that what we do for human beings we do for God. "Whatever you do for the least of these my brethren you have done for me". Matthew 25:40.

Quakers across Canada (and the world) are working for refugees. In Toronto the Quaker Committee for Refugees has been comforting, counselling and helping refugees to settle in Canada for the last ten years. We have worked closely with members of the immigration department, both provincial and federal and have therefore saved the government money and have reduced their work by resettlement of refugees.

Through the centuries, Quakers have not hesitated to call attention to injustices and human rights violations by our government. We have called it "speaking truth to power". We come to you who represent our government to speak truth now as we see it.

We spend our days face to face with people who have had to flee their homes because of persecution. Many we see have had their families killed and have been cruelly tortured. Our government seems to see these people as alien terrorists that the Canadian people have to be protected from , rather than people deserving of Canada's protection and care.

The Minister rightly points out the large percentage of refugees Canada has accepted in the last few years. This shows that the officials who were trusted to make the decisions as to who is a convention refugee, found the majority asking for Canada's protection deserved it and are allowed to stay.

Why then is Bill C-86 geared to make it more difficult in every way for claimants to even reach Canada's border and still harder to be allowed to tell his/her story in a non-adversarial atmosphere before the Board?

This past year it has become increasingly difficult for refugees. Changes for the worse in the immigration process are already taken place without warning. This hardening of attitude by the immigration department has coincided with the shutting off communications by officers and members of the department. Until recently it was possible to approach the minister's office when it was obvious that the Refugee Board had made mistakes in their decisions.

Although we write letters pointing out the humanitarian and compassionate reasons why a deportation should not take place. We are unclear as to where they should be sent. For our part, we feel there should be an appeal on the merits of the case or some kind of full review of refused cases before a refugee's removal. It would be helpful if this appeal review could be set out in an easily comprehensive manner.

The Quaker Committee is also disturbed by what it seems like an unprecedented rush to pass this Bill. Not only was it introduced in the summer when many people are on holidays. Some groups have also been refused the opportunity to comment on this Bill that is going to radically change Canada's Refugee policy. In our opinion it is being handled in an undemocratic manner, apparently ignoring many of us who have worked for years with refugees. We understand well how to relate the demands of bureaucracy to the needs of refugees in the fastest and most practical way. We are disappointed not to have been allowed to make recommendations or contributions to the process until now.

Given the nature of our work at the Quaker Centre for Refugees, we believe it is appropriate for us to respond specifically to the refugee-related provisions on Bill C-86. We hope that our presentation today will touch on new ground and do so in new ways.

From our prospective this is how we think Bill C-86 will affect the processing of a refugee claim.

- (i) How will Bill C-86 affect refugee claimants?
- (ii) How will they reach Canada's border?

From Africa, for example there are no direct flights to Canada. Refugees will have to make a claim in the country where they land. They will not be allowed on any connecting flight to Canada. If the person should get as far as the Canadian border the S.I.O. could then turn him/her away. If a person manages to attend a hearing in Canada, who is discovered to have false documents, or has no documents because they have been destroyed, the claimant then faces more trouble. Currently, in a case of a split decision the refugee is given the affirmative decision. But under Bill C-86 the claimant without documents must be accepted by both members of the Board

Many refugees have told us how impossible it is to get travel documents from their repressive governments. The very people who have suffered from opposing human rights violations are the ones who are rightfully afraid to ask for such documents. They are true refugees most in need of Canada's protection.

Many refugee claimants come from Central America. Often they can not afford to go to the airport and fly to Canada or do not dare leave openly. Usually they illegally cross the border to Mexico or the U.S.A. and according to Bill C-86 must make a claim in the first country they enter. It is well known that Mexico and the United States send refugees back to Central America. Many such claimant's will never get to Canada's border. A few people may fly directly from South America. For those few who make it to the border face the Senior Immigration officer who has the power of life or death over them. While the Quakers support the removal of the expensive and irrelevant credible basis test, we in no way support the suggested system of determination through the increased powers of a Senior Immigration Officer (S.I.O.).

The most disturbing aspect of Bill C-86 is the power placed in the hands of the S.I.O. at the border. Canada at great expense has established a Refugee Determination Board to decide UN convention refugee status. The Board is independent, trained for its work, has a documentation centre to research the conditions of the countries from which refugees come from. They are allowed time to hear cases of refugee claimants who are supported by lawyers and interpreters.

Under the proposed Bill C-86, asylum seekers can be turned back at the border by a S.I.O. without benefit of council. Refugee claimants do not arrive knowing the definition of convention refugee. He/she may be terrified of authority figures because of past horrors in their own countries.

I know of one refugee who was told to go back to Buffalo to wait for a short time to enter Canada. He tried to commit suicide by jumping off the bridge because he thought he was being sent back to El Salvador.

### REFUGEE STATUS IN ANOTHER COUNTRY.

Under the proposed law, a person who has refugee status in another country can be excluded. We have had recent experience with persons with refugee status in France and in Germany who have been persecuted in those countries. Such people should not be denied the opportunity to state their case in Canada.

### CRIMINAL AND SECURITY EXCLUSIONS.

The Quaker Committee finds the section dealing with the provisions for excluding individuals as security or criminal risk are too far reaching and broad.

The section dealing with criminal and security inadmissibility allows for guilt by association as grounds to refuse a refugee "if there are reasonable grounds to believe they are members of an organization which is or was engaged in activities directed towards or in support of threats or use of acts of serious violence against persons or property". They shall be excluded.

It is important that Canadian security is preserved but it is also important that security and criminal exclusion clauses be very clear so that genuine refugees are not turned away at our border.

I have been told by a helicopter pilot from a South American country of how he was forced by the army to fly them into villages in the mountains to massacre the inhabitants. With great difficulty he managed to leave his country and come to Canada to make a refugee claim. Should he be refused on those grounds and sent back to his country and suffer certain death at the hands of the army?. I have also heard from El Salvadorean and Guatemalans of boys as young as ten years old being picked up and put into the army by force. They too have escaped and fled to Canada for protection after having been forced to serve with the army for sometime. This is the reality that young men face. Are we to turn our own backs on them when they try to escape from that reality?

### SAFE COUNTRY.

The "safe third country" is another frightening possibility hanging over the heads of would -be refugees. How "safe"? Safe for whom?

Barbara McDougall called together a group of well informed advisors to spend a day discussing what countries were safe for refugees. They were not able to come up with the name of one country that would be safe for refugees.

### PUBLIC HEARINGS.

For the very few who get to the stage of having their claim heard before the Refugee Board, the hearing will be public unless special arrangements are made.

We strenuously oppose this change. We have worked on many cases where the refugee claimant has been unable to tell the full facts of his or her case because they were so frightened that the story be made known to the country of persecution. Refugee claimants have fled situations where their lives were endangered by their own government. In order to stay alive , they have had live in hiding, and to keep their actions hidden from authorities. It is with great difficulty that they abandon a lifetime of fear and tell even their own lawyers of their problems. As well, there are situations which are culturally difficult for refugee claimants. A Muslim woman who has been raped is a social pariah. She will relate this only if absolutely necessary, and must feel protected and comfortable in order to do so. Torture is also a form of personal violation, and refugee claimants have great difficulty relating such details to anyone. To have to give evidence in a room that is open to the general public is a violation to the person.

It will also be impossible for a refugee claimant to speak freely about his or her persecution when the agents of the persecuting government might be present. Often they are very concerned about the safety of families who are still in their country.

The Refugee Board may not see these problems as life threatening. However, it is obvious to anyone who has extensively interviewed refugee claimants, that evidence given in a public setting would not be comprehensive and could result in negative decisions. Such persons returned to their country of origin would be in grave danger.

For these reasons the Quaker Committee wishes the privacy of refugee claims to continue to be respected.

### DETENTION.

The Quaker Committee is strongly concerned with the use of detention. It is terrifying to refugee claimants who do not understand our system. When a refugee claimant is in detention, it is much more difficult for his or her claim to be worked on.

Currently, the system allows for an initial review within 48 hours of detention and then a review every seven days. The proposed legislation suggests a review every 30 days. We feel this is far too long to keep a refugee claimant in detention without review.

### APPEAL OF FAILED CLAIMS.

Immigration law is open to interpretation and may, of course, be used in different ways. The difference between the humanitarian but strict interpretation of Barbara McDougall and what come as across as the abusive tactics of Bernard Valcourt is quite evident. Therefore, we urge you to ensure that this law is as clear as possible, and that it protects refugees.

### PRESENT DIFFICULTIES.

Over the past year the situation has been getting more difficult for refugees. For instance, until recently the files of a husband and wife were united and if the principal claimant was accepted, then the entire family was accepted. If in the first hearing a person was not accepted, he or she would wait until the spouse's case was decided and, if successful, usually both could stay. The expulsion officer told me that they have been given new instructions to send people back immediately even when it divides families.

In a recent case, the husband had been working in Canada for the last three or four years, supporting his family. Now he is refused and is to be sent back shortly. His wife is a landed

immigrant and can sponsor him back again from Honduras but that process can take years and quite a bit of money. Now the wife and children will have to go on welfare at the tax payers expense.

The Quaker Committee have had several cases like this. The official excuse is that they are marriages of convenience but in a present case the officer admitted it was a real marriage. The officer insisted on the claimant going back saying they should not have married in their circumstances. Many of these people are at the usual age for marriage. therefore, it is not reasonable to put their lives on hold for four to six years until immigration Canada gets around to their case.

### A CONTRIBUTION

The variety of people coming to Canada gives us a wonderful opportunity to build a multi-cultural society. I know that the members of our committee have been enriched by their relationship with people from all over the world. Also their relationship with one another has been an example of the richness of such encounters.

### COMPASSION AND RESPECT

It is important that our government shows real compassion and respect for refugees rather than, as happen in some cases picturing them as abusers or terrorists. We feel very strongly that refugees are not a burden or a danger to Canada. To endure the difficulties and dangers they do to get here shows they are strong, resilient people. They are searching for a peaceful life and are ready to work hard for it and for the country that gave them refuge. They pay taxes and buy consumer goods as soon as they enter the country.

Lest we sound naive, it should be said outright that we too are all too aware of the recessionary economic situation and the scarcity of jobs and have borne this in mind throughout our brief. We too want to continue to enjoy the same living standards as in the past.

But do refugees really threaten this?

Moreover, if there is an economic threat to us that bears some connection to refugees, can it empirically be said to be their fault?

As we have argued, the answer is "no" on both counts. Sometimes it may well be the Immigration Department's own mismanagement of the refugee claim process that contributes to making refugees expensive.

While we laud measures to improve efficiency, when they have as a direct result the denial of a refugee claimant's most elementary civil, legal, and human rights, these measures cease to fulfil their stated goals and become tools of punishment. It is our submission that it is exactly this which Bill C-86 would do.

Bernard Valcourt said on July 27, 1992 in front of this committee quote "First there can be no compromise here. Our efforts must preserve the integrity, compassionate and humanitarian values of our immigration and refugee programmes."

We agree with his words but we fail to see the compassionate and humanitarian values for refugees in Bill C-86. In the past year, we have seen what was already a flawed system become tougher and tougher for refugees. We see more deportations, sometimes splitting families, no appeal on possible unjustified decisions, and now Bill C-86.

### DISCRIMINATORY MEASURES

We feel that the spirit and practical measures set out in this Bill, are extremely discriminatory to the majority of people in the developing world who have been and would be claiming refugee status in our country. Refugees are accepted for reasons of conscience for humanitarian reasons, so the question we have to ask is the following:

Why does this Bill, through its design, seek to punish people that we would otherwise, for reason of conscience, be helping? Something does not make sense here.

If Canada is not interested in having refugees as our reading of the consequences of Bill C-86 has convinced us, then would it not be more honest if we stop pretending that we have a humane refugee policy, and announce to the world we won't accept refugees?

### SUMMARY.

This Bill is punitive in tone and content.

It is a breach of several international accords concerning refugees and human rights to which we are signatories.

Emphasis is now to control the admission of applicants rather than the protection of asylum seekers.

It shows a dangerous shift of powers and loss of Parliamentary process.

## APPENDICE «C-86/30»

# MÉMOIRE AU COMITÉ LÉGISLATIF CHARGÉ D'ÉTUDIER LE PROJET DE LOI C-86

LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET D'AUTRES LOIS EN CONSÉQUENCE

## Présenté par

le Congrès juif canadien

et les Services canadiens d'assistance aux immigrants juifs

Août 1992

### CONGRES JUIF CANADIEN

SERVICES CANADIENS D'ASSISTANCE AUX IMMIGRANTS JUIFS

MÉMOIRE AU COMITÉ LÉGISLATIF CHARGÉ D'ÉTUDIER LE PROJET DE LOI

C-8610I MODIFIANT LA 10I SUR L'IMMIGRATION ET D'AUTRES LOIS EN

CONSÉQUENCE

### Introduction

Le Congrès juif canadien (CJC) représente la communauté juive canadienne, c'est-à-dire environ 350 000 personnes. Depuis sa création en 1919, le congrès prend position dans le cadre de son mandat sur de nombreuses questions politiques et sociales concernant les Juifs du Canada et la nation en général.

Le CJC s'intéresse depuis longtemps à la politique canadienne portant sur l'immigration et les réfugiés, au nom d'une communauté qui ne connaît que trop bien les conséquences des portes fermées et des obstacles administratifs pour ceux qui cherchent en toute légitimité un asile contre la répression et les persécutions.

Le comité sur le droit et l'action sociale du CJC a présenté en 1987 des mémoires sur les projets de loi C-55 et C-84, répondant ainsi à des mesures législatives qui redéfinissaient la procédure de détermination du statut de réfugié et autorisaient des pouvoirs d'urgence pour certains aspects du système. Le congrès a depuis lors fait connaître ses vues aux différents ministres de l'Emploi et de l'Immigration sur des questions touchant l'immigration et les réfugiés, notamment les niveaux annuels, les catégories, la notion du pays tiers sûr, l'arriéré des cas de réfugiés, les revendications à traitement rapide en provenance de certains pays, l'installation et l'intégration.

Les Services canadiens d'assistance aux immigrants juifs (SCAIJ) existent depuis soixante-dix ans; c'est l'une des plus anciennes agences à offrir des services aux nouveaux arrivants au Canada. Depuis sa constitution en 1920, les SCAIJ ont fourni des services concernant l'émigration, la réinstallation et l'intégration à plus de 100 000 Juifs, qui fuyaient et continuent de fuir les persécutions et la déportation.

A la tête des SCAIJ se trouve un conseil d'administration dont la composition représente les communautés juives depuis St.-Jean de Terre-Neuve à Vancouver (Colombie-Britannique). Ils énoncent dans leur politique générale qu'ils visent à la sensibilisation et à s'exprimer de façon à influencer les lois, les politiques et les formalités de l'immigration au Canada pour que ce pays soit ouvert à ceux qui ont besoin d'y chercher refuge et de s'y réinstaller.

C'est dans cet esprit que le Congrès juif canadien et les Services canadiens d'assistance aux immigrants juifs présentent le présent mémoire qui rassemble leurs vues sur le projet de loi C-86, qui concrétise les plus récentes propositions fédérales en vue de rationaliser les procédures d'immigration et de détermination du statut de réfugié.

#### Résumé

Deux principes régissent la façon dont nous abordons les politiques fédérales d'immigration et de détermination du statut

de réfugié. En premier lieu, notre pays s'est certes montré généreux envers les personnes qui ont connu les persécutions et l'oppression avant d'arriver au Canada, mais il est raisonnable d'établir des limites et des mesures afin de gérer les procédures d'immigration et de détermination du statut de réfugié, puisque le flux des immigrants semble devoir s'accélérer à l'avenir dans le monde entier. En second lieu, bien que les critères d'admission et de sélection et les mécanismes de contrôle des abus soient nécessaires, l'efficacité et le contrôle ne devraient pas exclure l'équité et la compassion.

La recherche d'un tel équilibre permettra d'établir des systèmes d'immigration et de détermination du statut de réfugié qui soient rationnels, viables et dont nous pourrons nous enorgueillir, puisque d'autres pays occidentaux ferment leur porte davantage encore aux immigrants légitimes. La difficulté consiste à protéger l'intégrité de notre système sans pour autant en compromettre ses fondements humanitaires.

Quelques aspects du projet de loi C-86 encouragent certainement des formalités plus équitables dans l'intérêt de notre pays, mais nous estimons dans l'ensemble que le texte législatif échoue car il est trop favorable au contrôle, aux restrictions et aux exclusions au détriment de l'équité et du respect de nos obligations internationales envers ceux qui recherchent un asile, ainsi que l'énonce le préambule de la Loi sur l'immigration.

## Aspects positifs

1. Premier palier d'audience pour déterminer si la revendication a un minimum de fondement

Le CJC et les SCAIJ félicitent le gouvernement d'avoir éliminé des formalités de détermination du statut de réfugié le premier palier d'audience pour déterminer si la revendication a un minimum de fondement. De nombreuses organisations qui aident les réfugiés, d'autres ONG et la Commission de réforme du droit avaient souligné que ce mécanisme de première sélection était superflu, inefficace et employait des ressources qui auraient

mieux servir ailleurs. Le CJC avait en fait déjà signalé ce problème dans son mémoire sur le projet de loi précédent. Les nouvelles modalités introduites dans le projet de loi C-55, la tendance à effectuer des examens sur documents et le traitement rapide de quelques premières revendications ont démontré qu'une telle audience était superflue.

Dans son mémoire sur le projet de loi C-55, le Congrès avait malgré tout insisté sur le fait qu'un tribunal spécialisé et impartial permettait de mieux protéger les demandeurs légitimes et d'éliminer les revendications abusives. Quelques aspects de la nouvelle audience unique semblent empiéter sur le droit de déposer une revendication et sont donc préoccupants, surtout l'accroissement des pouvoirs accordés aux agents d'immigration principaux. Nous aborderons ces points plus loin.

## 2. Catégories désignées

Aux termes de l'article 6(3) du projet de loi, les réfugiés au sens de la Convention et les personnes appartenant à une catégorie déclarée admissible par le gouverneur en conseil

conformément à la tradition humanitaire canadienne à l'égard des personnes déportées ou persécutées peuvent être admis. L'article 6(4) autorise des personnes morales, des citoyens canadiens et des résidents permanents à parrainer les demandes d'admission de ces personnes, si les règlements les y autorisent.

L'article 6(5) autorise l'établissement pour des motifs d'ordre humanitaire ou d'intérêt public si les demandeurs satisfont aux règlements concernant le droit d'établissement.

Le document ministériel contient une disposition pour des programmes spéciaux pour des personnes en danger qui ne peuvent être considérées comme réfugiées au sens de la Convention ou qui ont de la famille au Canada, ou encore pour des personnes arrivant de pays qui ont modifié leur politique pour permettre l'émigration de leurs citoyens.

Les dispositions proposées dans le C-86 permettront à la collectivité juive et aux autres groupes ethnoculturels canadiens d'aider les personnes affectées par certains changements, tels ceux survenus en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique. On espère qu'elles seront appliquées de manière qu'aucun groupe ehtnoculturel ne pourra être empêché d'agir dans des circonstances semblables.

3. Dispositions concernant l'inadmissibilité CJC et les SCAIJ accueillent favorablement quelques raffinements des paragraphes de l'article 19 concernant l'inadmissibilité des criminels, qui peut permettre d'interdire l'entrée au Canada d'auteurs d'actes criminels graves et à des personnes qui se sont livrées à des actes terroristes, à des crimes de guerre et à des violations graves des droits de la personne.

Il s'agit là d'une mesure juste qui permettra de refuser au Canada de telles personnes et d'éliminer l'option de revendiquer le statut de réfugié en vue d'éviter l'extradition pour ceux qui ont réussi à s'établir. Les agents d'immigration principaux, au Canada comme à l'étranger, devront recevoir davantage d'information et de renseignements à jour afin d'améliorer l'efficacité de ces mesures. La validité de ces dispositions se jugera au moment de leur exécution.

Les nouveaux alinées 19(1)e) et f) laissent entrevoir la possibilité de fermer notre pays à des personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles commettront des actes de

terrorisme au Canada, qui ont déjà commis de tels actes, qui sont ou ont été membres d, une organisation de terrorisme, à moins toutefois que ces personnes ne convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national (pouvoir discrétionnaire subtil, qui, nous l'espérons, sera utilisé avec parcimonie). Le nouveau paragraphe (1) ajoute à la liste d'inadmissibilité les hauts fonctionnaires et les hauts responsables de gouvernements qui se livrent ou se sont livrés à des activités terroristes.

Bien que le Canada ait connu peu d'actes de terrorisme jusqu'à présent, il ne faut pas sous-estimer le violence terroriste de notre monde moderne. Les terroristes, qu'ils agissent individuellement, dans le cadre d'une association ou en tant que haut fonctionnaire d'un État qui se livre au terrorisme, ne doivent pas profiter de nos procédures d'immigration et de détermination du statut de réfugié.

Ainsi que le Solliciteur général Doug Lewis l'a déclaré pendant le débat de deuxième lecture sur le projet de loi : «Notre pays doit se donner la possibilité d'exclure des personnes dont l'admission ne servirait aucunement l'intérêt public et dont la présence au Canada serait une insulte à nos valeurs démocratiques.»

Cette notion s'applique certainement aux criminels de guerre et aux auteurs de crimes contre l'humanité. Le nouvel alinéa 19(1.1) complète le sous-alinéa j) puisqu'il mentionne explicitement les hauts fonctionnaires ou responsables d'un gouvernement qui a perpétré ou perpètre encore des crimes de querre ou des crimes contre l'humanité. Ce pouvoir d'exclusion supplémentaire qui met en rapport de hauts responsables avec les actions de leur régime permettra peut-être d'éviter que ce pays accueille des personnes s'étant livrées à des crimes de guerre ou à des crimes contre l'humanité, contrairement à ce qui s'était passé après la deuxième guerre mondiale.

Bien qu'il n'en soit pas expressément fait mention dans le projet de loi, le CJC espère que ces dispositions régissant l'inadmissibilité des criminels interdiront également l'accès au Canada à des extrémistes racistes dont la présence au Canada est elle aussi une insulte aux valeurs canadiennes. D'une certaine façon, l'inadmissibilité de personnes liées à des activités subversives passées ou en puissance (alinéas 19(1)e) et f)) pourrait s'appliquer à ceux qui encouragent la haine raciale, si l'on considère que les cibles «les institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada» pourrait inclure la nature tolérante et pluraliste de notre société, que des extrémistes racistes mettent en péril.

Dans certains cas, de telles personnes pourraient être inadmissibles d'après les critères d'inadmissibilité des criminels de l'alinéa 19(1)c) et surtout du nouveau sous-alinéa c.2) qui concerne des membres d'une organisation ayant des activités criminelles à l'étranger et dont les actes, s'ils avaient été commis au Canada, constitueraient une infraction.

On pourrait en outre soutenir que les extrémistes racistes pourraient être refoulés avec le recours du paragraphe k) de portée plus générale qui porte sur les personnes «qui constituent

un danger envers la sécurité du Canada» sans appartenir aux catégories déjà mentionnées. Si l'on considère que la sécurité du Canada comporte la paix et l'harmonie sociales, les extrémistes racistes constituent donc un danger fort réel.

### 4. Gestion de l'immigration

Les nouvelles dispositions sur l'immigration possèdent certainement des aspects positifs. L'accélération du traitement des demandes du volet un sera positive, si elle entre en vigueur. La réunification plus rapide des familles est toujours bien accueillie, quoique la notion de famille soit gênante car elle ne reflète pas vraiment la réalité des soi-disantes familles canadiennes, et moins encore la réalité multiculturelle de notre société.

Les dispositions portant sur «l'excellence» pour les demandes du volet trois constituent elles aussi un pas en avant. Nous espérons que de tels critères s'appliqueront à toutes les catégories, y compris aux gens d'affaires, aux professions, aux

arts et aux sciences et à toutes les zones du monde, de sorte que ce volet des immigrants puisse contribuer avec excellence aux meilleurs intérêts de notre société.

Le CJC et les SCAIJ accueillent aussi favorablement les propositions visant à améliorer la formation et les travaux de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de même que les nouvelles mesures disciplinaires pour les membres dont la compétence ou la sensibilité n'atteindraient pas le niveau qui est exigé d'eux.

### Points suscitant des réserves

Le CJC et les SCAIJ s'inquiètent en général de l'importance des pouvoirs réglementaires et de la discrétion accordée aux ministres et obtenue par décret du conseil, qui marqueront dorénavant les politiques et les formalités d'immigration de détermination du statut de réfugié. Il est sans aucun doute difficile de rédiger des textes législatifs qui couvrent toues les possibilités, mais le renvoi trop fréquent aux règlements est excessif.

En outre, nous nous inquiétons de plusieurs articles du projet en particulier; nous en aborderons quelques-uns à présent.

### 1. Accords internationales et la notion de pays tiers sûr

Des aspects de l'article 108.1 du projet de loi et des modifications de l'alinéa 114(1)s) et (8)a) à d) de la loi, qui portent sur les négociations d'accords bilatéraux en vue de coordonner et de mettre en oeuvre les programmes d'immigration et d'élaborer une liste des pays où le Canada peut renvoyer des personnes afin qu'elles y présentent une demande d'asile.

La communauté que nous représentons constate que se développent à l'échelon international des efforts légitimes qui cherchent à contrôler la tendance à «sélectionner son asile». Nous comprenons pourquoi le gouvernement canadien s'oriente vers un système qui contrôlerait cette tendance.

En même temps, il faut comprendre que cette «sélection d'un asile» existe parce que de nombreux pays se prononcent sur le statut de réfugié sans respecter des règles minimales d'équité et

aboutissent ainsi à des décisions complètement arbitraires et politiques. D'autres pays respectent la règle du non-refoulement, mais ne possèdent peut-être pas encore un mécanisme officiel de détermination du statut de réfugié. Les réfugiés légitimes préfèrent donc dans ces conditions mettre les avantages de leur côté.

Le Canada ne devraient pas conclure d'accord avec des pays qui ne traite pas les réfugiés de façon égale. Les SCAIJ et le CJC estiment en outre qu'il faut instituer des garanties à propos des pays de premier asile qui se conforment à l'article 33 de la Convention, respectent les droits de la personne et dont le gouverneur en conseil peut établir la liste. Selon les mesures législatives proposées, une telle liste ne serait établie que par décret du conseil, sans examen de la part des ONG. Nous estimons que de telles décisions ne devraient pas être prises sans avoir pris l'avis des organisations qui s'occupent des réfugiés et des droits de la personne.

Le CJC s'est déjà opposé à la notion de «pays tiers sûr» pour les revendications du statut de réfugié. Le CJC et les SCAIJ

continuent de rejeter une telle notion, qu'elle se trouve à l'article 46.01 de l'actuel projet de loi ou à l'article 108 si ce doit être le but ultime des ententes bilatérales à négocier.

### 2. Seuil de l'unanimité

Les SCAIJ et le CJC s'inquiètent de la proposition d'imposer un fardeau de preuve encore plus lourd à certains demandeurs : la nécessité d'être accepté par deux membres de la section du statut, et non plus par un seul.

Aux termes du projet d'article 69.1(10.1), il y aura augmentation du fardeau de la preuve lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que l'intéressé, sans raison valable, a détruit ses papiers d'identité ou s'en est départi. On comprend en général pourquoi de nombreux réfugiés légitimes ne peuvent obtenir des papiers valables, à tout le moins parmi la communauté juive. Ces réfugiés ne devraient pas avoir à apporter davantage de preuves simplement parce qu'ils ont détruit des faux papiers ou s'en sont départis, car à leur avis ils auraient pu leur être préjudiciables.

De même, nous comprenons les craintes non fondées de nombreux demandeurs qui sont mal conseillés à leur arrivée au Canada et détruisent leurs papiers. Les modifications proposées ne garantissent pas que de telles façons de procéder soient mieux comprises sans que les intéressés aient à apporter davantage de preuves.

Il serait peut-être préférable d'encourager, dans le texte législatif, les demandeurs à produire leurs papiers, en énonçant par exemple que le fait de produire de faux papiers n'entraîne pas une condamnation pénale ni l'inadmissibilité à présenter une revendication.

L'unanimité serait également obligatoire dans les cas où l'intéressé a séjourné dans le pays hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté. Nous suggérons d'incorporer à cet article une exception pour des «raisons valables», de façon à permettre par exemple des visites pour des raisons humanitaires ou de compassion.

D'après l'article proposé, la section du statut devrait rendre une décision unanime défavorable à l'intéressé si celui-ci provient d'un pays qui selon le Cabinet respecte les droits de la personne et est donc «sûr». Les critères qui déterminent les pays à figurer sur la liste établie nous préoccupent sérieusement ainsi que la sélection elle-même, s'il n'y a aucune consultation antérieure avec des groupes experts dans ces domaines afin d'aider le ministre.

## 3. Pouvoirs des agents d'immigration principaux

Plusieurs articles du projet de loi C-86 font mention des pouvoirs accrus de l'agent d'immigration principal. Nous sommes déçus en particulier du fait que la décision de déterminer l'admissibilité à présenter une revendication revient désormais à un arbitre impartial. Des pouvoirs de cette ampleur ne devraient pas être impartis à un agent d'exécution, surtout sans le bénéfice d'une audience en présence d'un avocat et sans examen en profondeur.

15-9-1992

### 4. Procédure d'appel

La communauté juive estime que les propositions de modification de la procédure d'appel ne font que limiter davantage les droits d'appel. La demande d'en appeler placée auparavant auprès de trois juges de la Section d'appel de la Cour fédérale serait remplacée par une demande de contrôle judiciaire devant un seul juge de la Section de première instance de la Cour fédérale. Les SCAIJ et le CJC déplorent que ces propositions de modification excluent la possibilité d'un appel pour des motifs intrinsèques à l'affaire. Dans toute audience en première instance, il y a toujours possibilité d'erreur dans la décision. Ce facteur ainsi que la gravité des conséquences pour des demandeurs légitimes contraints de retourner dans un pays où ils seront probablement persécutés exigent une procédure d'appel plus étayée. Un mécanisme propre à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui permettrait d'examiner le bien-fondé des décisions de la section du statut résoudrait nombre des préoccupations actuelles à propos d'erreurs qui ne sont pas remarquées actuellement et des propositions touchant l'appel et le contrôle judiciaire.

## 5. Ententes avec les provinces

Nous nous inquiétons enfin des dispositions qui laisseraient à chaque province la responsabilité de sélectionner des réfugiés au sens de la Convention et des membres des catégories désignées.

Le préambule de la Loi sur l'immigration précise que les dispositions de la loi doivent être exécutées en conformité avec la tradition canadienne d'aide envers les persécutés et les opprimés. Nous ne comprenons plus comment cet engagement de notre nation pourra être respecté si la responsabilité d'élaborer des normes et des procédures de sélection des réfugiés se trouve divisée entre dix provinces d'avis souvent divergent, qui ne partagent pas forcément cet engagement du Canada. Par ailleurs, si les quotas à admettre sont prédéterminés et autorisés, le Canada pourra difficilement répondre rapidement à des urgences internationales sans obtenir l'approbation des provinces en cas de circonstances spéciales.

### Conclusion

Le CJC et les SCAIJ estiment que pour éliminer les abus de notre système d'immigration et de détermination du statut de réfugié, il faut instaurer des systèmes plus justes et plus efficaces. Le Gouvernement du Canada se doit de maintenir l'intégrité de ces systèmes mais doit veiller à ce que toute modification fondamentale de la Loi sur l'immigration respecte les obligations internationales du Canada en tant que signataire de la Convention et d'autres textes connexes, ainsi que la tradition de compassion envers les persécutés et les opprimés.

Dans le présent mémoire, la communauté juive du Canada présente ses vues sur quelques propositions du projet de loi C-86 dans l'espoir de contribuer ainsi à équilibrer les intérêts en jeu.

# APPENDICE «C-86/31» Projet de loi C-86

## Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence

Mémoire

présenté au comité législatif

par

Guy S. Goodwin-Gill

Professeur de droit

Carleton University, Ottawa

Rédacteur en chef

International Journal of Refugee Law

### INTRODUCTION

Au moment où les habitants de collectivités déchirées par les conflits de l'ancienne Yougoslavie et d'une dizaine d'autres régions du monde fuient par milliers leur pays, il peut sembler absurde de nous pencher encore une fois sur le labyrinthe des procédures de notre processus de reconnaissance de statut du réfugié. Le fait que cette initiative ne soit ni absurde, ni inappropriée -- du moins pas entièrement -- découle de notre engagement envers les droits et les libertés, manifesté dans notre Charte, et envers un renforcement du recours à des solutions humanitaires. En même temps, il vaudrait peut-être la peine de commencer à nous demander tout d'abord si le luxe d'un processus en bonne et due forme de détermination de cas individuels est réellement nécessaire pour fournir une protection à ceux qui en ont besoin, et ensuite si nous n'avons pas maintenant de bons motifs de nous éloigner des définitions et des interprétations restreintes établies il y a 41 ans dans la Convention de 1951 relative au statut de réfugié, pour adopter une méthode plus souple, plus humanitaire et globale.

Malgré leur pertinence, ces approches générales ne sont pas directement visées par le projet de loi actuel. Toutefois, on ne peut négliger les dimensions internationales du déplacement des populations entre les États. Au cours de la dernière décennie, ici comme ailleurs, l'expérience a permis de confirmer le lien évident qui existe entre les schèmes de violence dans diverses régions du monde et l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile. Aucun État ne peut s'immuniser contre les répercussions du déplacement de population, pas plus qu'aspirer à fournir une protection suffisante à tous ceux qui en ont besoin. Comme on le souligne ci-dessous, la seule direction viable à prendre est celle d'une action et d'une coopération internationales accrues, laquelle, à son tour, ne se révélera efficace que si elle est fondée sur des principes de paix, de développement et de justice sociale.

Quelle est la place du projet de loi C-86 dans ce tableau général? Depuis trois ans et demi, le Canada a élaboré des normes pratiques et réalistes en matière de protection des réfugiés, normes que l'on applique à l'échelle mondiale. Bien qu'il ne soit pas parfait, notre processus sert néanmoins de modèle pour d'autres pays, particulièrement du fait que nous nous sommes attachés à fournir une formation, ainsi que des renseignements précis, crédibles et opportuns aux décideurs et aux défenseurs. En outre, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a bénéficié d'une gestion créative et souple, laquelle, ajoutée à un aperçu du contexte international, a

grandement contribué à accroître la capacité de l'organisme de réagir et de répondre aux besoins d'un nombre de personnes nécessitant une protection bien supérieur aux prévisions initiales.

Bon nombre des modifications proposées viennent renforcer cette évolution, puisqu'elles sont axées sur l'élimination d'obstacles officiels et législatifs à une organisation efficace. Voici quelques-unes des modifications les plus souhaitables :

- Abolir, comme le recommande la Commission de réforme du droit, le premier palier d'audiences, qui est très exigeant en ressources et généralement superflu.
- Renforcer un processus décisionnel indépendant et impartial en incorporant l'arbitrage en matière d'immigration aux activités de la CISR.
- Prévoir des dispositions juridiques applicables, le cas échéant, à des revendications du statut de réfugié acceptées, sans qu'une audience ne soit nécessaire.

Exclure officiellement du Canada des

fonctionnaires et des haut placés qui ont commis

des infractions systématiques ou graves envers les

droits de la personne ou qui ont commis des crimes

de guerre ou des crimes contre l'humanité.

- Faciliter la mise en place d'un processus

  décisionnel uniforme en conférant au président de

  la CISR le droit d'émettre des lignes directrices

  à l'intention des membres de la Commission.
- Renforcer l'obligation de rendre compte des décideurs en adoptant des mesures disciplinaires officielles.

Dans un certain nombre d'autres secteurs, les propositions soulèvent cependant des préoccupations ou ont une portée imprécise ou ambiguë; on aurait également pu incorporer certains éléments additionnels concernant la protection des réfugiés au Canada.

## SECTEURS DE PRÉOCCUPATION

 Accessibilité du processus : articles 44, 45, 46.01, et la question de «recevabilité».

Un processus de reconnaissance du statut de réfugié constitue l'une des façon de veiller à ce que les obligations juridiques internationales soient remplies : ce n'est qu'en sachant si une personne est un réfugié ou non que nous pouvons être convaincus de ne pas nous apprêter à la renvoyer là où elle risque d'être persécutée, ce qui serait contraire au principe de non-refoulement. Il faut donc scruter attentivement toute limite à l'accès au processus.

Dans sa version actuelle, le projet de loi confère à un agent d'immigration supérieur le pouvoir de déterminer la recevabilité d'une personne au regard des critères établis dans l'article 46.01. Cette fonction est en apparence purement administrative, comme semblait le croire M. Gordon Fairweather, président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, lorsqu'il a exprimé ses préoccupations à votre Comité le 30 juillet dernier. S'il s'agit d'une fonction purement administrative, dans laquelle on ne laisse aucune place à l'interprétation subjective, alors, selon M. Fairweather, il ne peut y avoir ni abus, ni erreur.

Cependant, en principe, il ne semblerait y avoir aucune bonne raison de ne pas poursuivre les démarches en vue de la séparation des préoccupations liées à l'immigration de celles qui touchent les réfugiés en confiant même cette fonction aux membres et aux agents de la CISR, de sorte que la seule question de l'admissibilité des immigrants relèverait de la compétence de l'agent d'immigration supérieur.

Nous recommandons que la recevabilité d'une revendication par la CISR soit déterminée par la CISR.

On pourrait également étudier davantage la possibilité de renforcer la distinction entre la gestion de l'immigration et la protection des réfugiés en adoptant une loi distincte sur le statut de réfugié.

2. Accès au processus : alinéa 46.01(1)a), et réfugié dont le statut est reconnu par un autre pays

Dans le projet de loi C-86, on propose d'abolir le paragraphe 46.01(2) de la <u>Loi sur l'immigration</u>, qui prévoit actuellement une exception quant à l'irecevabilité d'une revendication du statut de réfugié au Canada présentée par un réfugié au sens de

la Convention dont le statut est reconnu par un autre pays.

L'exception s'applique au demandeur qui est en mesure de prouver qu'il craint d'être persécuté -- et que sa crainte a un minimum de fondement -- dans ce pays. Cette question importante, qui devrait être retenue, relève de la compétence de la CIRS.

Nous recommandons que la CISR détermine si un réfugié au sens de la Convention dont le statut est reconnu par un autre pays a le droit ou non de revendiquer le statut de réfugié au Canada et si la revendication de cette personne doit être recevable si la Section du statut de réfugié détermine que cette personne craint -- et que sa crainte a un minimum de fondement -- d'être persécutée dans le pays qui a reconnu son statut de réfugié.

3. Accès aux processus : les alinéas 46.01(1)b) et 114(1) s) et le paragraphe 114(8), et demandeur provenant d'un «pays désigné»

Les objectifs et le libellé de ces dispositions inter-reliées doivent être précisés. L'alinéa 114(1)s) prévoit l'objectif qui consiste à partager la responsabilité de l'examen de demandeurs qui se prétendent réfugiés au sens de la Convention. Évidemment, cet objectif se fonde sur un certain nombre de corollaires, qui comportent, entre autres, la conformité à l'article 33 de la Convention (la disposition relative aux «non-refoulement»).

Le critère fondamental et essentiel de l'étude de ce genre de revendication est que l'État doit être contractant à la Convention de 1951 des Nations Unies et (ou) au Protocole de 1967. Le deuxième critère est le suivant : l'État en question doit en fait disposer d'un processus de détermination des revendications du statut de réfugié; le troisième critère prévoit qu'un accord pertinent doit avoir été conclu entre l'État en question et le Canada au sujet du refoulement et de la réadmission des réfugiés, ainsi que de leur accès au processus. Les facteurs additionnels dont il faut tenir compte lorsqu'on désigne un pays (et, puisque aucun effort unilatéral n'est susceptible de fonctionner, lorsqu'on négocie des accords avec d'autres États) sont ses politiques et ses pratiques ayant trait aux revendications du statut de réfugié au sens de la Convention, y compris ces normes d'interprétation et d'admissibilité au processus, ainsi que ses pratiques générales au chapitre des droits de la personne.

Nous recommandons de réviser l'alinéa 114(1)s) et le paragraphe 114(8), afin de préciser les objectifs et les critères.

Nous recommandons, en outre, de tenir compte du fait qu'il est souhaitable de séparer le plus possible la protection des réfugiés et la gestion de l'immigration, de consulter la CISR, le HCNUR et les organisations non gouvernementales intéressées en ce qui concerne des décisions relatives à chaque pays et, en particulier, aux facteurs pertinents additionnels énoncés ci-dessus.

## 4. Confidentialité et audiences à huis clos

Les modifications que l'on propose d'apporter aux articles 29, 69 et 80 reflètent la façon dont on a ressenti les conséquences du jugement de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt <u>Pacific Press</u> c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1991). Cependant, les modifications sont actuellement trop axées dans l'autre direction et nuisent autant à la sécurité du demandeur qu'à la présentation d'un témoignage honnête et exhaustif.

La situation d'un réfugié est habituellement traumatisante et pénible. Les personnes qui ont éprouvé de la honte, de

l'humiliation, qui ont été torturées et abaissées, éléments que l'on considère essentiels à l'acceptation d'une revendication selon notre méthode axée sur les définitions de protéger les réfugiés, risquent moins de relater leurs expériences sous le regard concupiscent de la presse à sensation.

De plus, les modifications proposées dépassent les exigences de la jurisprudence. Des audiences à huis clos relatives aux revendications au statut de réfugié répondront, en tant que normes du processus, aux exigences d'abaissement minimal et de proportionnalité de la <u>Charte</u>, à condition que l'on adopte la norme et le fardeau de la preuve appropriées en ce qui concerne les demandes présentées par les personnes qui souhaitent assister à ce genre d'audiences.

Nous recommandons le maintien du principe de l'audience à huis clos sauf lorsqu'un membre du public, y compris les médias, demandent à y assister, auquel cas c'est le demandeur qui devrait convaincre la Section du statut de réfugié soit que la tenue de l'audience en public compromettrait gravement la vie, la liberté ou la sécurité d'une personne, soit que la présence d'un membre du public ou des médias risquerait de nuire à la présentation d'un témoignage exhaustif et libre.

Nous recommandons, en outre, qu'une disposition identique relative à la confidentialité s'applique entièrement et également aux audiences tenues devant la Cour fédérale.

5. Problèmes liés à la présentation de témoignages et à la bonne foi du demandeur : paragraphes 69.1(10) et 69.1(10.1)

-- destruction de papiers d'identité, retour du réfugié dans son pays d'origine et pays qui respectent les droits de la personne

Dans le projet de loi C-86, on propose d'imposer une norme de preuve plus élevée aux demandeurs de statut de réfugié dans certaines circonstances, notamment lorsque les deux membres du tribunal de la Section du statut de réfugié «sont convaincus» (1) qu'il y a des motifs raisonnables de croire que le demandeur, sans raison valable, a détruit ses papiers d'identité ou s'en est départi; (2) [que le demandeur] a séjourné dans le pays qu'il a quitté de crainte d'être persécuté; ou (3) que le demandeur provient d'un pays qui figure sur la liste de pays qui respectent les droits de la personne.

La nécessité de cette méthode, qui se distingue de manière significative du schème général du processus décisionnel, selon lequel les décisions négatives doivent faire l'unanimité, est

loin d'être évidente. Chacune des trois situations suppose des facteurs liés à la bonne foi du demandeur; la légalisation d'une méthode relative à la présentation de preuves semble plus susceptible de compliquer le processus que de le simplifier.

Jusqu'à quel point le tribunal doit-il être convaincu? De quelle façon doit-on aborder la présentation et la réfutation d'observations?

En vertu du processus actuel, la destruction délibérée de documents et le retour inexpliqué dans le pays d'origine sont liés à la bonne foi du demandeur ou à la crédibilité de son témoignage. À l'aide de la proposition relative de certains pays particuliers, on tente simplement d'intégrer à la loi des présomptions pratiques qui évoluent inévitablement à partir de renseignements précis, crédibles et à jour ayant trait aux droits de la personne et à des situations connexes. La pertinence, et, jusqu'à un certain point, le pouvoir de ce genre de renseignements, peuvent être portés à l'attention de décideurs par l'entremise de lignes directrices émises par le président. Puisqu'il relève du domaine public, le témoignage rappelle également au demandeur le contexte de sa revendication, tout en demeurant suffisamment accessibles et souples pour s'adapter aux cas exceptionnels.

Nous recommandons qu'aucune modification législative ne soit apportée au fardeau de la preuve mais que les renseignements, leur poids et leur pertinence soient visés par le paragraphe 65(3)(révisé) des Lignes directrices.

### ÉLÉMENTS MANQUANTS

6. Surveillance du rendement et nomination des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

La procédure proposée d'enquête sur la conduite de membres de la Commission est bienvenue, quoiqu'elle se révèle vraisemblablement trop encombrante pour bien des questions journalières liées à la discipline. Il y a lieu d'attribuer un certain pouvoir intermédiaire au président en se souvenant que l'indépendance et l'impartialité des décideurs trouvent leur signification au sein, plutôt qu'à l'extérieur, d'un organisme doté de responsabilités particulières en vertu des lois canadiennes et des obligations internationales dont le Canada s'acquitte.

Selon le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le personnel d'organismes doit être sélectionné parmi des personnes engagées envers les objectifs du Haut Commissariat. Ni la Loi sur l'immigration, ni les modifications proposées ne dénotent le niveau de compétence souhaitable, un

mandat ou un processus de nomination. Même si elle a reconnu qu'il est difficile d'établir de façon détaillée les critères essentiels, la Commission de réforme du droit s'est néanmoins prononcée en faveur d'un processus de nomination plus accessible et mieux structuré, semblable à celui que l'on utilise dans certaines provinces pour nommer des juges.

Nous recommandons de créer une disposition législative ayant trait à un processus rationnel de recrutement et de sélection de membres de la CISR.

## 7. Documentation et renseignements

Les «renseignements sur le pays d'origine» constituent le contexte essentiel et inévitable qui doit permettre de situer et d'évaluer les antécédents du demandeur du statut de réfugié. Afin de répondre aux besoins en matière d'information du processus, particulièrement l'accès immédiat à des renseignements courants et fiables sur les pays d'origine pour des décideurs chargés d'appliquer un processus que l'on veut rapide, la CISR s'est engagée sans tarder à créer, au sein de la Commission, un Centre de documentation bien pourvu (le CDCISR). Même aujourd'hui, aucune autre organisation nationale, internationale,

gouvernementale ou non gouvernementale n'est en mesure de répondre aux besoins en information des décideurs et de l'ensemble de la Commission.

L'expérience des trois dernières années d'activités confirme que la demande d'information a une croissance exponentielle.

Certains faits sont évidents : 1) le processus de reconnaissance du statut de réfugié et les politiques concernant les réfugiés du Canada ne peuvent fonctionner sans des renseignements exacts et à jour; 2) les demandes de renseignement des intervenants dans le processus, y compris les décideurs, les agents d'audience, les demandeurs, les avocats, les organisations non gouvernementales, etc., demeureront à un degré très élevé; 3) on recevra vraisemblablement un nombre de demandes accru de l'extérieur du système, y compris du Parlement du Canada, d'autres ministères fédéraux, notamment les Affaires extérieures, ainsi que de la part d'organismes fédéraux, notamment l'ACDI, et du secteur public.

La révision actuelle de la loi fournit une occasion opportune d'établir un fondement légal important et essentiel aux activités de la CISR liées à l'information et à la documentation, fondement qui aidera également à veiller à ce que l'on fasse preuve d'uniformité et d'intégrité lorsque des renseignements seront fournis et que des preuves seront recueillies et utilisées par les décideurs. Grâce à un fondement légal et à des normes

légales on accordera plus de poids aux recherches et aux analyses effectuées par la CISR, et les décisions prises dans l'ensemble de la Commission se révéleront plus uniformes.

Nous recommandons de modifier la <u>Loi sur</u>

l'immigration pour y intégrer une disposition relative à la prestation de services de documentation et d'information indépendants et impartiaux.

Dans la loi, on devrait désigner le Centre de documentation de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié comme centre d'information sur les pays d'origine dont il faut tenir compte dans le processus décisionnel et garantir que l'on accorde, dans les motifs de décision, suffisamment de poids à ces renseignements, ainsi qu'à d'autres renseignements de ce genre que l'on a pu présenter.

8. Solutions de rechange à la détermination de cas individuels : expansion des options offertes dans le paragraphe 114(2)

La modification proposée du paragraphe 114(2) offre une certaine souplesse, puisque l'on y envisage de permettre au gouverneur en conseil d'autoriser le ministre compétent à accorder, pour des raisons d'ordre humanitaire, une dispense d'application des règlements ou à faciliter leur admission pour des motifs humanitaires ou de compassion. Bien que cette disposition puisse être suffisante pour des cas individuels, on peut devoir faire preuve d'une souplesse encore plus grande en période de crise.

La façon dont on peut amorcer et appliquer des programmes d'admission spéciaux et y mettre fin mérite une étude plus approfondie; on ne l'aborde toutefois pas en détail dans le projet de loi. On pourrait cependant créer une disposition législative permettant l'application de mesures de protection complémentaires, selon lesquelles on relierait des groupes ou formerait des catégories pour l'admission temporaire de réfugiés au sens de la Convention et d'autres immigrants dont la situation justifie un traitement humanitaire; ces mesures s'assortiraient d'un processus souple, rapide et amélioré de détermination de revendications individuelles du statut de réfugié dans des circonstances appropriées.

Nous recommandons de modifier la <u>Loi sur</u>

l'immigration de façon à autoriser

l'admission, pour des motifs humanitaires, de

personnes qui appartiennent à des groupes

désignés qui ont besoin de protection.

La loi pourrait également prévoir l'élaboration de règles régissant la procédure, que le ministre devrait suivre lorsqu'il désigne des catégories ou des groupes pouvant être admis au pays, la surveillance continue de la situation dans des pays d'origine, ainsi que l'annulation de ces programmes, le cas échéant.

#### LE CONTEXTE INTERNATIONAL

#### 9. Coopération internationale

Depuis que les États ont reconnu pour la première fois durant les années 20 les dimensions internationales des problèmes liés aux réfugiés, on a déterminé que la coopération et l'aide mutuelle étaient essentielles à une protection et à des solutions efficaces. Là où la coopération s'est révélée insuffisante, que ce soit du point de vue politique ou du point de vue matériel, les problèmes des réfugiés ont persisté, souvent pendant des décennies.

Les principaux traités internationaux relatifs aux réfugiés reflètent le principe, appuyé maintes et maintes fois par l'Assemblée générale des Nations-Unies, selon lequel aucun État ne devrait être obligé d'assumer à lui seul la responsabilité de la protection et de l'apport de solutions. Les expériences récentes confirment également qu'aucun État ne peut espérer se

mettre à l'abri des conséquences de mouvements populaires coercitifs. À la lumière de ces expériences et étant donné la dépolitisation relative de bien des situations ayant trait aux réfugiés, les États commencent aujourd'hui à étudier les diverses avenues qui s'ouvrent pour améliorer la coopération dans le vaste secteur de la migration et du déplacement des populations.

Dans ce contexte international, un chauvinisme borné est fondamentalement nuisible à la protection des réfugiés et à la résolution efficace de leur cas, que ce soit dans le pays qu'ils ont été forcés de fuir, durant leur fuite ou là où ils tentent de s'établir.

Malgré le fait que l'on reconnaisse de plus en plus la nécessité d'une coopération régionale et intrarégionale plus étroite, aucun accord international actuel ou éventuel ne suppose une obligation financière légale quelconque, de la part des États contractant, d'indemniser ou de «rétribuer» un autre État. Par exemple, l'objectif de la Convention de Dublin et de l'Accord de Schengen est essentiellement restreint : déterminer l'État qui devrait examiner une demande d'asile déposée par une personne entrée temporairement dans l'un ou l'autre des États contractants ou qui se serait vu octroyer un visa d'entrée par l'un ou l'autre des Ces États (le texte intégral de la Convention du Dublin est

reproduit dans 2 International Journal of Refugee Law 469; on trouve des extraits pertinents de l'Accord de Schengen dans 2 International Journal of Refugee Law 660 (1990) -- version française et dans 3 International Journal of Refugee Law 773 -- version anglaise).

Faisant allusion à l'évolution de la situation en Europe, le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a souligné qu'il fallait d'élaborer des mécanismes ou des dispositions qui permettront un partage juste et efficace des responsabilités (Note on International Protection: NU doc. A/C., 96/777, le 9 septembre 1991, p. 14). Bien entendu, ces dispositions ne doivent pas exclure l'appui pratique ou matériel fourni aux États qui doivent faire face à un afflux de demandeurs d'asile dans le cadre de dispositions de partage des responsabilités ou de façon à accroître l'efficacité de mesures de protection régionales et intrarégionales.

Les dispositions législatives de Dublin et de Schengen illustrent les types de problèmes que l'on peut résoudre à l'aide d'accord entre les États. Leurs lacunes ne se situent pas dans le sujet qu'elles touchent, qui n'a rien d'exceptionnel et qui correspond tout à fait à la portée des questions liées à la coopération, mais dans l'absence de participation du HCNUR et

d'autres organismes internationaux dotés de responsabilités complémentaires, dans l'incapacité dont nous avons fait preuve jusqu'à maintenant à mettre au point des modalités efficaces permettant d'harmoniser et d'améliorer les critères de protection. Tout système viable de coopération internationale devra nécessairement outrepasser les contraintes imposées par les définitions contenues dans la Convention de 1951 et dans le Protocole de 1967 et favoriser en même temps la participation internationale à la défense de droits et à la protection, de même qu'à la résolution de problèmes et à la prévention.

L'Assemblée générale a officiellement chargé le HCNUR de la responsabilité de superviser la mise en place de conventions pertinentes, responsabilité que les États ont acceptée. Ce genre de présence internationale semblerait essentielle aux accords futurs, si l'on souhaite veiller à ce que les obligations relatives aux réfugiés et aux droits de la personne en général soient remplis.

Le processus de reconnaissance du statut de réfugié du

Canada a servi de modèle à bien d'autres nations. En

particulier, l'engagement innovateur du Canada à fournir des

renseignements crédibles et sûrs au sujet de la situation de pays

d'immigration lui a attiré une clientèle mondiale : en Autriche

et en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni, en Suisse et en Suède, de même que dans une dizaine d'autres pays, des organisations officielles et non gouvernementales ont appris que de bons renseignements sont le gage de bonnes décisions, tant dans la détermination de cas individuels que dans la création de politiques. Ce n'est là qu'une des façon dont le Canada peut désormais apporter une contribution solide et influente à l'élaboration de mécanismes de protection et de prévention durant les années à venir.

## APPENDICE «C-86/32»

(Traduction)

### IMMIGRATION ASSOCIATION OF CANADA

«La politique d'immigration doit refléter les vues et les intérêts des Canadiens»

Lettre de M. Claude Isbister, ancien sous-ministre de l'immigration

et

ancien vice-président de la Banque mondiale

au

Comité législatif chargé du projet de loi C-86

Aux président et membres du Comité d'immigration, Chambre des communes, Ottawa.

Étant empêché de témoigner devant vous à cause d'une opération, j'ai confié mon mémoire à M. J.K. Abbot, en espérant que la présidence acceptera qu'il le lise devant le Comité. Je serai

D'abord quelques mots au sujet de mes antécédents. J'ai été sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration au milieu des années 60. Ce fut une période de turbulence politique et plusieurs ministres se sont succédés à la tête du ministère. Pourtant, nous avons réussi à introduire un certain nombre de mesures, tel le système de points pour évaluer les demandes. Nous avons aussi confirmé dans la pratique courante que la politique d'immigration devait être non discrimatoire eu égard à la race, à la couleur et à la croyance. Nous avons constaté que les entrées clandestines, incluant des espions et des membres du crime organisé, étaient devenues un problème, et nous avons réalisé la difficile tâche d'appliquer des contrôles administratifs pour faire échec à ces éléments. Pour tenir compte des impératifs de l'ère post-industrielle, nous avons voulu nous assurer qu'une bonne proportion d'immigrants aient les capacités et la formation nécessaires pour s'intégrer rapidement à la population active.

Après avoir quitté la fonction publique en 1970, j'ai oeuvré principalement par la suite dans le développement du tiers monde.

Plutôt que d'examiner en détail les modifications proposées dans le projet de loi, je vais tenter de signaler au Comité les lacunes du cadre politique global qui l'empêchent peut-être d'évaluer les changements proposés.

Le soutien populaire est l'épreuve décisive qui détermine le succès ou l'échec de toute politique. La politique d'immigration actuelle est affectée de deux manières : d'une part elle s'articule autour d'un ensemble de mesures conçues pour répondre aux demandes de nombreux groupes d'intérêts; d'autre part, j'ai l'impression que le grand public doute maintenant de la justesse de nos politiques d'immigration.

Si, aujourd'hui, j'étais membre du Comité, alors que notre pays subit des tensions et affronte de nouveaux enjeux, je chercherais à m'assurer que nos politiques d'immigration correspondent à des intérêts nationaux précis. Ce serait un bon moyen de regagner la confiance du public. Les Canadiens seraient alors en mesure de discuter des problèmes véritables.

J'aurais plusieurs suggestions à faire à ce sujet.

D'abord, il faudrait de nouveau recentrer l'intérêt sur les immigrants indépendants. L'afflux des immigrants devrait être composée d'un noyau important d'indépendants sélectionnés pour leurs capacités et leur aptitude à s'intégrer rapidement à la population active. Les Canadiens tiennent à la réunification des familles et veulent se montrer compatissants envers les réfugiés. Malheureusement, petit à petit, nous avons accordé une place sans cesse croissante à ces catégories. La statistique officielle nous renseigne mal à ce sujet, mais je sais qu'au plus dix pour cent de nos immigrants sont choisis pour leur capacité de s'intégrer d'une manière productive. C'est tout à fait insuffisant.

Ensuite, le gouvernement fédéral devrait évaluer les coûts de l'immigration. Les immigrants imposent des fardeaux coûteux à toute une gamme de services. Outre les services de l'immigration elle-même, le gouvernement offre son soutien en matière d'emploi, de santé et de bien-être social, et il transfert des fonds aux provinces dont les services, au chapitre de l'éducation, de la santé et du bien-être, sont déjà débordés. Jusqu'où pouvons-nous aller dans ce domaine?

Nous l'ignorons, tout simplement. Les frais entraînés par l'immigration sont répartis entre de nombreux organismes, fédéraux et provinciaux. Le gouvernement n'en comptabilise pas les coûts comme il le devrait.

En troisième lieu, le système de points utilisé pour classer les immigrants ne correspond plus aux besoins de l'heure. Nous entrons dans une ère de technologie avancée qui exige un niveau élevé d'éducation et beaucoup de mobilité, alors que le système de points fait beaucoup trop de place à la capacité d'occuper des emplois n'exigeant pas beaucoup de formation ou d'instruction. Je ne vois pas pourquoi le système de points devrait favoriser l'admission de parents éloignés.

Quatrièmement, au lieu d'envisager des réformes mineures à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, le gouvernement devrait se rendre compte que la Commission n'est pas venue à bout de l'accumulation des demandes de statut et de l'afflux courant. Sans doute que les membres de la Commission ont fait tout leur possible. Mais il reste que cet orgamisme s'est révélé coûteux et inefficace, et même sans coeur dans quelques cas, comme l'ont relaté les médias. Le Comité devrait exiger que la Commission rende compte, en termes simples et précis, de la façon dont elle remplit sa mission, et révèle ce qu'elle nous coûte.

Enfin, le Comité et le ministère de l'Immigration devrait favoriser l'examen public éclairé de nos capacités d'accueil. Trop souvent, à l'occasion de tels examens, les porte-parole des communautés éthniques crient au racisme même même si le reproche est injusfié. Car, ces collectivités elles-mêmes pourraient souffrir de ne pas tenir compte de nos moyens d'accueil et auraient tout à gagner à mieux les connaître. À l'heure actuelle, il existe une grave disparité entre les capacités d'accueil des services d'éducation, de santé, de bien-être social et autres.

Pour conclure, dernièrement, le ministre de l'Immigration a dit que le Canada pourrait accueillir 26 000 réfugiés croates. Le Canadiens sont disposés à aider les Croates, mais personne ne peut dire si nous pouvons en accueillir 5 000 ou 50 000. Si on donnait suite à mes suggestions, nous serions beaucoup plus à même d'en juger. J'espère que mon point de vue pourra favoriser un meilleur équilibre entre nos objectifs de croissance, de productivité, d'humanitarisme et de responsabilités mondiales.

Claude M. Isbister, 260, rue Heath-ouest Toronto 5 août 1992

## APPENDICE «C-86/33»

## MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ LÉGISLATIF CHAMBRE DES COMMUNES PROJET DE LOI C-86 LE 15 SEPTEMBRE 1992

## par le

JESUIT CENTRE FOR SOCIAL FAITH AND JUSTICE TORONTO (ONTARIO)

#### I. Introduction

#### A. Le Jesuit Centre for Social Faith and Justice

Le Jesuit Centre for Social Faith and Justice a été fondé en 1979, et sa mission consiste à promouvoir le changement social, économique et politique au Canada et en Amérique centrale. Le Centre illustre l'engagement de la Société de Jésus à l'égard du service de la foi, dont la promotion de la justice dans le monde d'aujourd'hui fait partie intégrante.

Depuis 1984, le Jesuit Refugee Service/Canada (JRS/Canada) s'intègre dans le travail du Jesuit Centre. Le JRS/Canada s'inscrit dans les efforts que déploie la Société de Jésus pour faire face à la crise des réfugiés qui se manifeste dans le monde entier. À l'échelon international, le Jesuit Refugee Centre existe depuis 11 ans; il exerce ses activités dans 30 pays. présence dans les camps de réfugiés, les services directs offerts aux réfugiés dans les pays d'accueil, la sensibilisation au phénomène des réfugiés, l'analyse des politiques et la défense des intérêts des réfugiés font partie de ses tâches. Le JRS/Canada vise trois objectifs principaux: 1) la sensibilisation des Canadiens à la raison d'être des réfugiés et aux motifs de leur présence au Canada; 2) l'analyse politique en ce qui concerne les réfugiés; et 3) les services directs offerts aux demandeurs, notamment la présence à Toronto d'une maison dans laquelle on accueille les demandeurs lorsqu'ils viennent tout juste d'arriver.

Le Jesuit Centre soutient également, par le truchement d'un programme de développement outre-mer subventionné par l'ACDI, le Jesuit Refugee Service in Central America and Mexico (JRS/CA&M). Le JRS/CA&M travaille avec les réfugiés rapatriés au Salvador et avec les réfugiés quatémaltèques du Mexique.

## B. <u>Le projet de loi C-86 : commentaires généraux</u>

Le présent mémoire mettra l'accent sur les dispositions du projet de loi C-86 qui concernent le traitement des réfugiés.

De façon générale, nous estimons que les modifications législatives proposées à l'égard des réfugiés visent à rendre plus difficile l'accès au processus canadien de reconnaissance du statut de réfugié. De plus, nous sommes préoccupés par la façon dont les réfugiés ont été dépeints dans les documents qui accompagnent le projet de loi C-86 et dans les discours prononcés par le Ministre lui-même, M. Valcourt. Ces propos ont eu pour effet d'alarmer le public canadien, en plus de dépeindre les demandeurs du statut de réfugié sous les traits de personnes qui

abusent du système, qui trichent, qui commettent des crimes, bref qui ne méritent la protection du Canada que dans des cas exceptionnels.

Pourtant, l'expérience des trois dernières années, en vertu du système de reconnaissance du statut de réfugié établi par le projet de loi C-55, montre que plus de 95 p. 100 des revendications du statut de réfugié sont passées de l'étape de l'audience visant à déterminer si la revendication a un minimum de fondement à une instruction approfondie tenue devant la Section du statut de réfugié (SSR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). En d'autres termes, le système de détermination du statut de réfugié du Canada a reconnu que la plupart des revendications du statut de réfugié présentées au pays ne constituent pas des abus et sont fondées, même si, ultérieurement, la SSR conclut que certains demandeurs ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention.

En 1991, le Canada a reçu 30 500 revendications du statut de réfugié, ce qui représente 0,18 p. 100 de la population de réfugiés ayant besoin d'aide et de protection. La même année, par le truchement du programme de parrainage, le Canada a permis à 26 500 autres réfugiés de se réétablir (0,18 p. 100). La vaste majorité des réfugiés (96 p. 100) se trouvent dans les pays en voie de développement de l'Afrique, de l'Asie, du Moyen-Orient et de l'Amérique latine. La vaste majorité d'entre eux ne se réétabliront jamais dans les nations occidentales. Ainsi donc, la prétention du gouvernement fédéral selon laquelle le Canada doit adopter des mesures plus strictes pour éviter d'être inondé par toutes sortes de revendications du statut de réfugié est alarmiste, étant donné que par rapport au pourcentage de la population mondiale de réfugiés, la part du Canada est demeurée stable au cours des cing dernières années environ.

Essentiellement, nous considérons que la question des réfugiés en est une de protection des droits humains, tels qu'ils ont été définis et acceptés par la communauté mondiale au cours des quelque 40 dernières années. Cependant, à l'heure actuelle, le Canada et d'autres nations occidentales assujettissent les principes fondamentaux du non-refoulement et du droit de chercher un asile à de nouveaux concepts, liés à l'immigration, de migration, de mouvements de population irréguliers et de contrôle des frontières.

Nous croyons que la protection suppose non seulement le non-renvoi des réfugiés dans des endroits où ils risquent d'être persécutés, mais qu'elle touche aussi les conditions dans lesquelles ils sont reçus dans un pays d'asile. De quelle garantie juridique bénéficient-ils? Dans quelles circonstances sont-ils autorisés à demeurer dans un pays d'asile? Ont-ils le droit de travailler? Doivent-ils demeurer dans des camps ou dans des centres de garde? Sont-ils autorisés à s'intégrer dans la population locale? Peuvent-ils faire venir leur famille avec eux?

En tant que question de droits humains, la protection des réfugiés devrait être guidée par les normes de traitement qui ont été énoncées dans les divers textes de droit international (et national) qui ont été adoptés et auxquels des pays (dont le Canada) ont souscrit de façon à protéger la dignité humaine. En d'autres mots, du point de vue des droits humains, la protection des réfugiés peut et doit être considérée comme une question distincte de l'immigration. Chez les personne travaillant avec les réfugiés, nul ne soutiendra que les préoccupations et questions prioritaires touchant l'immigration ne sont pas légitimes et ne mettent pas en cause des questions d'intérêt national.

Le droit, en particulier, revêt une importance capitale pour les réfugiés : le droit de chercher un asile (art. 14 de la Charte internationale des droits de l'homme) et le droit de ne pas être renvoyé (non-refoulement) dans un territoire où ils craignent avec raison d'être persécutés en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques.

Nous faisons nôtre et appuyons tout à fait la position de l'ancienne Commission de réforme du droit du Canada qui affirme, dans son Rapport provisoire final sur le système de reconnaissance du statut de réfugié, qu'il n'est plus possible de faire face à nos obligations en matière de protection des réfugiés dans le contexte de notre politique générale d'immigration, particulièrement au moment de l'admission ou lorsque le renvoi est envisagé... Exiger que le statut d'immigrant soit déterminé avant que le bien-fondé d'une revendication du statut de réfugié ne soit ne soit évalué ne fait qu'embrouiller la politique de reconnaissance du statut de réfugié. La Commission de réforme du droit a donc recommandé que le processus de reconnaissance du statut de réfugié soit clairement distinct du processus de sélection et d'admission des immigrants au Canada<sup>1</sup>.

C'est sur cet aperçu de la situation des réfugiés au Canada et avec en tête les intentions principales du projet de loi C-86 que nous aimerions porter notre attention sur cinq aspects du projet de loi C-86: 1) l'accès au système de reconnaissance du statut de réfugié; 2) l'admissibilité et les pouvoirs de l'agent principal de l'immigration; 3) le droit à un avocat; 4) le bénéfice du doute dans les décisions rendues par la SSR; et 5) le droit d'appel.

Dans le texte qui suit, nous faisons quelques remarques sur les propositions contenues dans le projet de loi C-86, puis nous recommandons une solution de rechange.

#### II. Problèmes soulevés par le projet de loi C-86

A. L'accès au système de reconnaissance du statut de réfugié

Article 36 modifiant l'alinéa 46.01(1)a) et abrogeant l'article 46.01(2) aux pages 41 et 42

L'effet cumulatif de cette modification, particulièrement l'abrogation du paragraphe 46.01(2) de la loi actuelle, sera de refuser l'accès au système canadien de reconnaissance du statut de réfugié aux demandeurs qui ont obtenu le statut de réfugié dans un autre pays.

À l'heure actuelle, aux termes de la loi, la demande d'un réfugié au sens de la Convention revendiquant le statut de réfugié au Canada sera jugée recevable s'il est établi que l'intéressé «craint -- et [que] cette crainte a un minimum de fondement -- d'être persécuté [...] dans le pays qui lui a reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention» (46.01(2)).

Le droit d'une personne de chercher un asile est enchâssé dans un grand nombre d'instruments internationaux et régionaux concernant les droits humains auxquels souscrit le Canada. Ces instruments lui imposent des obligations morales et juridiques. La Charte internationale des droits de l'homme stipule ce qui suit : «Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.» (art. 14[1])<sup>2</sup>

En vertu de la loi actuelle, le Canada reconnaît qu'il existe des situations dans lesquelles une personne à qui on a accordé l'asile dans un État particulier ne peut plus ou ne veut plus se réclamer de son droit parce qu'elle craint d'y être persécutée en raison de sa race, de sa religion, de son appartenance à un groupe social, de sa nationalité ou de ses opinions politiques.

La Convention relative au statut des réfugiés reconnaît que les personnes qui fuient un pays autre que leur pays de nationalité peuvent revendiquer le statut de réfugié. Aux termes de la Convention, le pays de référence peut comprendre, dans une revendication du statut de réfugié, le pays de «résidence habituelle» (art. 1A). Même si la personne visée par cette disposition de la Convention est apatride, il n'en reste pas moins que la question en jeu est la fuite par crainte de la persécution et le besoin de protection qui s'ensuit. Le Canada continue de reconnaître ce fait, même dans le projet de loi C-86, à l'alinéa 46.01(1)b); en effet, on reconnaît dans le paragraphe que l'intéressé peut fuir son pays de résidence habituelle, tandis que l'alinéa b) exclut le pays «dans lequel il avait sa résidence habituelle» des dispositions concernant le pays tiers réputé sécuritaire. En d'autres termes, même les résidents étrangers de pays jugés sécuritaires par le Canada ont le droit de venir au Canada et de présenter une demande d'asile.

Cependant, rien ne justifie l'exclusion spécifique de réfugiés au sens de la Convention, si, dans les faits, ils revendiquent le statut de réfugié et allèguent une incapacité ou un refus de se réclamer de la protection qui leur a été offerte dans le premier pays d'asile.

Recommandation 1:

Ajouter un sous-alinéa 46.01(1)(a)(i), qui se lirait comme suit : "Nonobstant l'alinéa a), un intéressé peut obtenir que la Section du statut du réfugié examine sa demande de statut de réfugié s'il craint avec raison d'être persécuté à cause de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques dans le pays qui lui a reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention."

# B. <u>Les critères d'admissibilité de l'arrivée directe et les pouvoirs de l'agent principal de l'immigration</u>

Articles 35 et 36 modifiant les alinéas 45(1)a) et 46.01(1)b), aux pages 40 et 41

L'aspect le plus préoccupant du traitement des réfugiés proposé dans le projet de loi C-86 réside dans le pouvoir qu'auront les agents principaux de l'immigration de statuer sur l'admissibilité des demandeurs, ce qui aura pour effet de les priver d'un accès au système de reconnaissance du statut de réfugié s'ils proviennent d'un pays tiers désigné comme sécuritaire.

Considérés ensemble, le paragraphe 45(1) et l'alinéa 46.01(1)b) indiquent de façon très claire que l'agent principal de l'immigration aura maintenant le pouvoir d'établir la recevabilité d'une demande en se fondant sur le transit du requérant par un pays tiers réputé sécuritaire, sans être contraint de déférer le cas à une audience tenue devant un arbitre ou un membre de la Section du statut de réfugié (SSR). Si l'agent principal de l'immigration juge une demande irrecevable parce que le demandeur a transité par un pays tiers désigné comme sécuritaire, l'agent aura maintenant le pouvoir, en vertu du paragraphe 27(4), de l'exclure du Canada.

De plus, la création de ces deux articles ne donne pas à l'agent beaucoup de latitude en ce qui concerne la prise de décisions. Essentiellement, on jugera irrecevable la demande d'une personne qui a transité directement ou indirectement par un pays désigné; elle ne pourra donc être entendue par la SSR. Au point d'entrée, cette décision sera prise en quelques minutes, et le demandeur sera placé à bord du vol de retour (s'il est arrivé par avion) ou retourné à l'immigration américaine au poste frontalier. De fait, la personne ne sera pas entrée au Canada.

En vertu des modifications proposées dans le projet de loi C-86, un pays peut être placé sur la liste des pays désignés s'il respecte l'article 33 de la Convention. On peut supposer que tous les pays signataires de la Convention seront réputés respecter l'article 33 et donc placés sur la liste des pays désignés.

Dans ce cas, la question intéressante est de savoir l'effet que la modification proposée aura sur la capacité des revendicateurs du statut de réfugié d'avoir accès au système canadien de reconnaissance du statut de réfugié. Si les modifications avaient été en viqueur l'année dernière, soit en 1991, on aurait observé la situation suivante. En tout, 30 539 demandes ont été présentées en 1991. Quelque 19 111 d'entres elles ont été présentées aux frontières; le reste des demandes ont été présentées par des personnes qui se trouvaient déjà au Canada. Lorsqu'on examine les 19 111 demandes qui ont été présentées aux frontières, on se rend compte que 14 780 d'entres elles l'ont été par des personnes qui transitaient par un pays tiers réputé sécuritaire, en l'occurrence les États-Unis, les pays européens et le Japon. Il s'agit de pays dont le nom se retrouvera sans nul doute sur la liste des pays désignés. Si les 14 780 demandes présentées aux frontières avaient été jugées irrecevables, la SSR aurait entendu 48 p. 100 de demandes de moins.

Des universitaires ont montré que la Convention n'exige pas qu'un réfugié demande l'asile dans le premier pays où il arrive<sup>3</sup>, ce qu'a corroboré le Comité de direction du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR):

Dans la mesure du possible, les intentions du demandeur d'asile devraient être prises en considération en ce qui concerne le pays auquel il souhaite demander l'asile. On devrait se préoccuper de la notion voulant que l'asile ne doive pas être refusé sous le seul prétexte qu'il aurait pu être demandé à partir d'un autre État. Cependant, lorsqu'il appert qu'une personne, avant qu'elle ne demande l'asile, a déjà des liens étroits ou des contacts avec un autre État, on peut lui demander, si cela semble juste et raisonnable, de demander d'abord l'asile à cet État<sup>4</sup>.

Le Protocole facultatif de la Convention de 1967, que le Canada a signé, a universalisé la portée de la Convention, levant toutes les restrictions géographiques et accréditant la thèse selon laquelle les réfugiés peuvent choisir leur pays d'asile. Dans ce cas, la proposition contenue dans le projet de loi C-86, qui permettrait à un agent principal de l'immigration de déclarer inadmissibles les demandeurs provenant de pays tiers désignés comme sécuritaires, contredit la Convention et le Protocole de 1967 et constitue, de fait, une limitation géographique de la portée de l'application de la Convention.

Nous affirmons que le système d'établissement de l'admissibilité envisagé dans le projet C-86, dans la mesure où il se rapporte à l'application du critère de pays désigné, ne laisse aucune place au jugement de la personne qui procède à cet établissement, étant donné que l'agent principal de l'immigration se référera simplement à une liste de pays désignés. De plus, nous soutenons que même si un pouvoir discrétionnaire était confié à la personne qui procède à l'établissement, les décisions concernant le recevabilité d'une demande par la SSR ne devraient pas être confiées à un agent de l'immigration, mais devraient relever de la compétence de la SSR elle-même. En d'autres mots, le fait d'être réputé admissible à la protection offerte par la Convention ne constitue pas d'abord une question d'immigration (c'est-à-dire de gestion ou de contrôle des entrées au Canada), mais bien une question de statut de réfugié mettant en cause la nécessité de protéger personnes qui en ont besoin.

Recommandation 2: Que l'alinéa 45(1)a) soit abrogé, de façon à ce que l'agent principal de l'immigration n'ait pas le pouvoir de juger de l'admissibilité d'un demandeur du statut de réfugié aux termes des alinéas 46.01(1)a), b) et c). La question de l'admissibilité devrait faire partie du processus de reconnaissance du statut de réfugié en une seule étape, de façon à ce que le cas de toute personne qui demande le statut de réfugié soit déférée à la SSR, qui pourra prendre une décision d'exclusion fondée sur l'inadmissibilité, dans le cadre de l'établissement de la validité de la demande.

Recommandation 3 : Que l'alinéa 46.01(1)b) soit abrogé, de façon à ce que le principe de premier pays d'asile ou de vol direct ne serve pas de critère d'admissibilité.

### C. Droit à un avocat

Article 35 modifiant l'alinéa 45(1)a) et article 59 modifiant le paragraphe 69(1) aux pages 40 et 61

En vertu de la loi actuelle, une personne qui revendique le statut de réfugié et dont le cas est déféré à une enquête a le droit d'être représentée par un conseiller et, si la personne ne peut s'offrir les services d'un conseiller, le gouvernement fédéral doit désigner et payer un conseiller. Le projet de loi C-86 a éliminé le programme de conseiller désigné (article 19 modifiant l'article 30, à la page 30). Fait plus significatif, cependant, le projet de loi ne prévoît pas le droit à un avocat dans le cas des demandeurs qui comparaissent devant un agent principal de l'immigration, au moment où l'agent établit si la demande du requérant sera entendue par la SSR. Le projet de loi ne prévoit de façon explicite le droit à un avocat que lorsque la personne est soumise à une enquête de l'immigration ou que sa demande est entendue par la SSR.

Compte tenu de la gravité des conséquences que peut avoir pour une personne la détermination par un agent principal de l'immigration du droit de comparaître devant la SSR, nous soutenons qu'un revendicateur du statut de réfugié devrait avoir le droit d'être représenté chaque fois qu'une décision concernant sa demande est prise. Dans le cas d'une telle détermination, des jugements devront être rendus, qui supposeront une interprétation des faits permettant de fonder la décision sur une connaissance de la situation aussi complète que possible. Un revendicateur du statut de réfugié qui se présente à une frontière, qui doit répondre à des questions après un voyage long et fatigant et n'est peut-être pas capable de parler ou de comprendre l'anglais ou le français, qui ne saisit pas bien l'importance des questions qui lui sont posées et qui ignore le droit national et international régissant les demandes de reconnaissance du statut de réfugié ne sera pas en mesure de donner le genre d'informations susceptibles de convaincre l'agent principal de l'immigration de déférer son cas devant la SSR. Par conséquent, il est crucial que les demandeurs puissent compter sur un conseiller qui défend leurs intérêts et s'assure que leurs droits sont respectés.

#### Recommandation 4:

Que le paragraphe 69(1) soit modifié au moyen de l'ajout d'un paragraphe, soit le paragraphe 69(1.1): "Dans le cadre de toute délibération, enquête ou audience tenue devant tout représentant officiel de l'immigration, y compris et en particulier toute procédure concernant la détermination de l'admissibilité en vertu de l'alinéa 45(1)a), une personne qui revendique le statut de réfugié au sens de la Convention, peut, à ses frais, être représentée par un avocat ou un autre conseiller."

# D. <u>Le principe du bénéfice du doute dans les décisions prises</u> par la <u>SSR</u>

Article 60 modifiant le paragraphe 69.1(10) aux pages 64 et 65

À l'heure actuelle, aux termes de la loi, une décision partagée des deux membres du tribunal de la SSR est réputée favorable au revendicateur de statut de réfugié. Comme l'a souligné la Commission de réforme du droit du Canada dans son Rapport provisoire final sur le système de reconnaissance du statut de réfugié, ce processus traduit la volonté du Parlement de donner aux revendicateurs du statut de réfugié le bénéfice du doute. Dans le projet de loi C-86, le gouvernement propose que le Canada se soustraie à cet engagement dans trois circonstances précises : lorsqu'un revendicateur a détruit sans raison valable des documents établissant son identité; lorsque la personne, depuis qu'elle a présenté sa demande, s'est rendue dans le pays qu'elle prétend avoir quitté par crainte d'être persécutée; et lorsque le pays que la personne a quitté par crainte d'être persécutée est reconnu comme pays où le respect des droits humains est assuré.

Nous soutenons que ces trois exceptions constituent une limitation injustifiable du principe voulant qu'on donne le bénéfice du doute au revendicateur du statut de réfugié.

En effet, certaines personnes doivent fuir la persécution à l'aide de faux documents qu'elles ont obtenus à condition de les rendre à la personne qui les leur a fournis ou de les détruire au moment de leur arrivée au Canada. Cette modification du projet de loi C-86 paraît inutilement répressive, notamment parce qu'il arrive souvent que des personnes présentant des demandes légitimes doivent avoir recours à de faux documents. cette modification semble superflue, puisqu'elle requiert que les deux membres de la Commission aient la conviction que les documents ont été détruits sans raison valable. Cependant, dans la mesure où la question de l'identité est en jeu dans la détermination du statut de réfugié, le système actuel prévoit que si les deux membres du tribunal ne sont pas convaincus que l'identité et la nationalité d'origine du demandeur ont été établies, ils peuvent rejeter la demande et juger que le requérant n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

Dans le cas de personnes qui retournent dans le pays où elles allèquent craindre d'être persécutées, la modification proposée ne prévoit pas la possibilité que l'intéressé puisse avoir des raisons valables et contraignantes pour effectuer un tel voyage aller-retour, ce qui ne suppose pas qu'il renonce à sa demande ou à la protection de son pays. Le bien-fondé de chaque cas doit être évalué, ce que prévoit le système actuel de reconnaissance du statut de réfugié. En d'autres termes, les membres de la SSR, lorsqu'il est prouvé qu'une visite a été effectuée dans le pays d'origine, doivent déterminer si une telle visite constitue un motif suffisant pour que le besoin de protection dont se réclame la personne soit invalidé.

Enfin, de tenir pour acquis que les personnes provenant de pays réputés avoir un bon dossier au chapitre du respect des droits humains n'ont pas besoin de protection va à l'encontre du vieux principe selon lequel le bien-fondé de chaque demande de statut de réfugié doit être évalué. Cette modification reflète une attitude qui mine la fonction de protection sous-tendant tout système de reconnaissance du statut de réfugié en établissant des critères plus exigeants pour les demandeurs qui proviennent de pays qui semblent ne produire un mouvement de réfugiés que dans des situations extraordinaires. De plus, le projet de loi C-86 (paragraphe 114(1)(s.1)) ne précise nullement à partir de guels critères le gouvernement jugera qu'un pays respecte les droits humains.

Recommandation 5 : Que l'alinéa 69.1(10.1)a) soit abrogé. Recommandation 6: Que l'alinéa 69.1(10.1)b) soit abrogé.

Convention.»

Recommandation 7: Que l'alinéa 69.1(10.1)c) et le paragraphe

114(1)(s.1) soient abrogés.

Recommandation 8: Si l'alinéa 69.1(10.1)b) n'est pas abrogé, qu'il se lise comme suit : «b) l'intéressé a, sans raison valable, séjourné dans le pays qu'il a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté après avoir réclamé le statut de réfugié au sens de la

Recommandation 9: Si l'alinéa 69.1(10.1)c) n'est pas abrogé, qu'il se lise comme suit : «c) le gouvernement du Canada assure le Parlement que les lois et les pratiques du pays que l'intéressé a quitté ou hors duquel il est demeuré de crainte d'être persécuté respectent en tous points les droits humains et notamment ceux de la catégorie de personnes précise à laquelle appartient l'intéressé...»

### E. Appel

Article 72 modifiant les paragraphes 82(1) à 83(4), aux pages 70 et 71

La proposition faite à l'article 72 affaiblit davantage le processus déjà faible et insuffisant d'examen des décisions mettant en cause le rejet des demandes de reconnaissance du statut de réfugié.

Au cours des trois premières années et demie d'application des nouvelles procédures, il ne fait aucun doute que le système a permis à la majorité des requérants d'établir la légitimité de leur demande d'asile et de protection. Un examen attentif de la façon dont le système fonctionne révèle toutefois que des erreurs sont commises, que d'authentiques réfugiés sont refusés et expulsés.

Aux termes de la loi actuelle, les requérants dont la demande est rejetée peuvent demander la permission de porter leur cause en appel à la Cour d'appel fédérale, à qui incombe la responsabilité d'examiner les décisions de la CISR et de voir si le processus a donné lieu à des erreurs de droit ou à des interprétations arbitraires des faits.

Même si les données de la Cour montrent qu'elle n'accorde des demandes d'autorisation d'interjeter appel que dans une minorité des cas qui lui sont présentés, il est intéressant d'examiner la qualité de ses décisions en ce qui concerne les revendications du statut de réfugié. À la fin de 1991, un politicologue de l'université York, M. Ian Greene, a publié les résultats d'une étude qu'il a consacrée aux taux d'acceptation des demandes d'autorisation présentées devant les juges de la Cour fédérale dans des cas de revendication du statut de réfugié. Dans le cadre de l'étude, on a examiné 611 cas choisis au hasard parmi près de 2 000 demandes d'autorisation afin de vérifier une hypothèse voulant que chacun des juges de la Cour accorde un nombre à peu près égal d'autorisations, lorsque les différences qu'on observe dans leur charge de travail sont prises en considération5. Dans les faits, M. Greene a observé d'importantes variations dans la façon dont les juges rendent leur décision, et la seule explication fournie est que certains juges sont moins enclins que d'autres à accorder des autorisations. En d'autres termes, M. Greene a observé qu'il y avait une forte corrélation statistique entre chaque juge et les taux d'autorisation. Cette conclusion signifie, comme le précise M. Greene, que les revendicateurs du statut de réfugié qui demandent une autorisation d'interjeter appel ne bénéficient pas de chances relativement égales de convaingre la Cour d'accepter

leur demande. La décision dépend en grande partie du juge devant qui la demande a été présentée, étant donné que les juges se montrent plus ou moins stricts ou cléments dans l'autorisation des demandes<sup>6</sup>.

Recommandation 10 : Qu'un mécanisme d'examen sérieux soit établi pour faire en sorte que le bien-fondé des demandes des revendicateurs du statut de réfugié qui ont été rejetées puisse être évalué par un organisme autonome et impartial.

### III. CONCLUSION

Le Jesuit Centre croit que le projet de loi C-86 représente un recul sérieux par rapport aux obligations éthiques et juridiques du Canada à l'endroit des réfugiés. Par le passé, ce pays, récipiendaire de la médaille Nansen, a contribué de façon importante à la protection des réfugiés. Le projet de loi C-86, s'il est adopté, minera sérieusement cette tradition et affaiblira l'intégrité de l'engagement du Canada envers la protection des réfugiés.

Par conséquent, nous pressons le gouvernement canadien de prendre en considération les suggestions très sérieuses et constructives présentées par une vaste gamme d'organismes qui appuient les réfugiés. Ces organismes visent tous à faire en sorte que le Canada continue d'être un lieu de refuge pour les hommes, les femmes et les enfants qui ont besoin de protection.

### RENVOI

- Commission de réforme du droit du Canada, The Determination of Refugee Status in Canada: A Review of the Procedure, Rapport provisoire final, le 5 mars 1992, pp. 53, 55 et 56.
- <sup>2</sup> Ce droit a également été reconnu dans la Déclaration américaine des droits et devoirs (art. XXVII).
- Voir par exemple le traitement que réserve James Hathaway à cette question dans son ouvrage intitulé: The Law of Refugee Status, Toronto, Butterworths, 1990, pp. 46-50.
- Conclusion 15 (XXX) du Comité de direction du Programme du Haut-commissaire, citée dans Hathaway, op. cit., p. 46.
- Ian Greene, Dispositions of Applications for Leave to Appeal and Leave to Commence Judicial Review in the Federal Court of Appeal, texte manuscrit, décembre 1991, p. 2.
- 6 Ibid., p. 3

### APPENDICE «C-86/34»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ LÉGISLATIF QUI ÉTUDIE LE PROJET DE LOI C-86

### Présenté par :

LE COMITÉ QUAKER POUR LES RÉFUGIÉS
52, avenue Elgin
Toronto, Ontario
M5R 1G6
(415) 992-4493
Télécopieur : 928-3597

Le 4 septembre 1992

La Société religieuse des amis (les Quakers) a, de longue date, aidé les victimes de la guerre. Nous croyons que Dieu se trouve en chaque personne. Nous défendons la paix depuis 1651 et nous avons proclamé cette ferme conviction auprès du gouvernement anglais de l'époque. Nous refusons depuis d'accomplir tout service militaire.

Nous ne cessons de croire que ce que nous faisons pour les humains, nous le faisons pour Dieu. «Dans la mesure où vous l'avez fait à l'un de ces plus petits de mes frères, c'est à moi que vous l'avez fait» Matthieu 25:40.

Les Quakers du Canada (et du monde entier) travaillent pour les réfugiés. À Toronto, depuis dix ans, le Comité Quaker pour les réfugiés réconforte et conseille les réfugiés et il les aide à s'établir au Canada. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec les fonctionnaires du ministère de l'Immigration, au niveau provincial et au niveau fédéral, et ce faisant, nous avons permis au gouvernement d'épargner argent et efforts lors de l'installation des réfugiés.

Au fil des siècles, les Quakers n'ont jamais hésité à dénoncer les injustices et les violations des droits de la personne dont nos gouvernements étaient responsables. C'est ce que nous avons appelé la méthode de la «vérité dite en face aux autorités». Vous représentez notre gouvernement et c'est pourquoi nous nous présentons devant vous pour vous dire en face la vérité telle qu'elle nous apparaît.

Tous les jours, nous côtoyons des gens qui ont dû quitter leur foyer à cause de la persécution. Nombreux sont ceux dont les familles ont été tuées et qui ont été cruellement torturées. Notre gouvernement semble considérer ces gens comme des terroristes étrangers dont il faut protéger la population canadienne et il ne considère pas que ces gens méritent la protection et l'asile du Canada.

Le ministre a signalé, à juste titre, le fort pourcentage de réfugiés accueillis par le Canada ces dernières années. Cela démontre que ceux qui avaient la responsabilité de décider qui était réfugié au sens de la convention avaient trouvé que ceux qui demandaient la protection du Canada la méritaient, pour la majorité, et pouvaient donc rester ici.

Pourquoi alors les dispositions du projet de loi C-86 rendent-elles plus difficiles à tous égards, d'abord, l'accès aux frontières du Canada par les réfugiés et ensuite, plus difficile encore, l'audience devant la Commission pour s'y faire entendre à l'amiable?

Depuis un an, la situation est de plus en plus difficile pour les réfugiés. Des transformations pour le pire dans le processus d'immigration ont déjà été effectuées à brûle-pourpoint. Le durcissement de l'attitude du ministère de l'Immigration s'est doublé d'un refus de communiquer de la part des fonctionnaires du ministère. Encore récemment, il était possible de faire des démarches auprès du cabinet du ministre quand il était évident que la Commission du statut de réfugié avait commis des erreurs dans ses décisions.

Même si nous mettons par écrit les raisons d'humanité et de compassion expliquant pourquoi quelqu'un ne devrait pas être expulsé, nous ne savons pas où envoyer nos lettres. Quant à nous, nous estimons qu'on devrait prévoir une procédure d'appel permettant de peser les mérites d'un cas ou encore un examen approfondi des cas rejetés avant que les personnes concernées soient expulsées. Il serait utile que cet examen en appel soit expliqué clairement pour être compris aisément.

Le Comité Quaker s'inquiète aussi de ce que l'on s'empresse comme jamais auparavant d'adopter ce projet de loi. Il a été déposé au cours de la saison d'été, quand on sait que bien des gens sont en vacances. En outre, on a refusé à certains groupes l'occasion de se prononcer sur les dispositions de ce projet de loi qui va modifier radicalement la politique canadienne sur les réfugiés. À notre avis, on agit ici de façon non démocratique, et on semble faire fi de tous ceux d'entre nous qui travaillent depuis des années pour les réfugiés. Nous savons parfaitement harmoniser les demandes administratives et les besoins des réfugiés de façon on ne peut plus rapide et pratique. Nous sommes déçus qu'on ne nous ait pas permis avant aujourd'hui de faire des recommandations ou encore d'apporter notre contribution au processus.

Étant donné la nature de notre travail au Centre Quaker pour les réfugiés, nous pensons qu'il nous incombe de répondre en particulier aux dispositions que le projet de loi C-86 comporte sur les réfugiés. Nous espérons que les arguments que nous présenterons aujourd'hui offriront une perspective nouvelle, de nouvelles avenues.

Voici comment nous pensons que les dispositions du projet de loi C-86 toucheront l'instruction des demandes de statut de réfugié.

- (i) Comment les dispositions du projet de loi C-86 toucheront-elles les demandeurs du statut de réfugié?
- (ii) Comment les réfugiés atteindront-ils la frontière du Canada?

D'Afrique, par exemple, il n'existe pas de vols directs pour le Canada. Les réfugiés vont devoir présenter une demande dans le pays où ils atterriront. On ne leur permettra pas de prendre une correspondance pour le Canada. Quelqu'un qui atteindrait la frontière canadienne, pourrait se voir refouler par l'agent d'immigration. Si une personne parvient à se faire entendre devant la Commission au Canada, et qu'on découvre qu'elle a présenté de faux documents, ou si elle n'a pas de documents du tout parce qu'ils ont été détruits, cette personne risque alors des ennuis encore plus graves. Actuellement, dans le cas d'une décision partagée, le réfugié bénéficie de la décision affirmative. En vertu des dispositions du projet de loi C-86, le demandeur qui n'a pas de documents doit être accepté par les deux membres de la Commission.

Nombreux sont les réfugiés qui nous ont dit qu'il était impossible d'obtenir auprès de leur gouvernement de répression les documents nécessaires pour voyager. Les gens qui eux-mêmes ont souffert pour s'être opposés aux violations des droits de la personne sont ceux qui, à juste titre, craignent de demander ces documents. Il s'agit de véritables réfugiés qui ont grand besoin de la protection du Canada.

De nombreux revendicateurs du statut de réfugié viennent d'Amérique centrale. Bien souvent, ils n'ont pas les moyens de se payer un voyage en avion au Canada ou ils n'osent pas quitter ouvertement leur pays. En général, ils entrent illégalement au Mexique ou aux États-Unis et, aux termes du projet de loi C-86, ils doivent déposer une demande dans le premier pays où ils sont arrivés. le monde sait que le Mexique et les États-Unis renvoient chez-eux des réfugiés d'Amérique centrale. Un grand nombre de ces demandeurs d'asile n'atteindront jamais les frontières du Canada. Il peut arriver que quelques personnes arrivent directement en avion d'Amérique du Sud. Le petit nombre qui réussissent à atteindre nos frontières doivent faire face à un agent d'immigration principal qui a le pouvoir de décider de leur vie ou de leur mort. Les Quakers appuient l'élimination des formalités onéreuses et inutiles de détermination d'un minimum de fondement, mais nous rejetons absolument le système de détermination envisagé qui accorderait davantage de pouvoirs à l'agent d'immigration principal.

L'aspect le plus troublant du projet de loi C-86, ce sont les pouvoirs que peut exercer l'agent principal à la frontière. Le Canada a établi à grands frais une Commission de détermination du statut de réfugié au sens de la Convention des Nations Unies. La Commission est indépendante, elle est dotée d'un personnel qualifié et elle dispose d'un centre de documentation permettant de confirmer par des recherches la situation qui prévaut dans les pays

d'origine des réfugiés. Les membres de la Commission peuvent prendre le temps d'écouter des revendicateurs du statut de réfugié qui sont accompagnés d'avocats et d'interprètes.

Aux termes du projet de loi C-86, les agents principaux peuvent refouler aux frontières les demandeurs d'asile sans leur permettre de bénéficier des services d'un avocat. Les revendicateurs du statut de réfugié ne connaissent pas la définition de réfugié selon la Convention lorsqu'ils arrivent à la frontière. Les personnes qui possèdent de l'autorité peuvent leur inspirer une grande crainte à cause des horreurs qu'ils ont connues dans leur pays.

Il y a eu le cas d'un réfugié à qui on a dit de retourner à Buffalo et d'attendre là quelque temps avant d'entrer au Canada. Il a essayé de se suicider en se jetant du haut du pont parce qu'il pensait qu'on le renvoyait au Salvador.

### LE STATUT DE RÉFUGIÉ DANS UN AUTRE PAYS.

Aux termes de la loi envisagée, une personne qui bénéficie du statut de réfugié dans un autre pays peut être exclue. Il y a eu des cas dernièrement où des personnes qui revendiquaient le statut de réfugié en France et en Allemagne ont été persécutées dans ces pays. On ne devrait pas empêcher ces personnes de se faire entendre au Canada.

# EXCLUSION POUR DES RAISONS DE SÉCURITÉ OU À CAUSE D'UN CASIER JUDICIAIRE.

Le Quaker Committee est d'avis que les dispositions permettant d'exclure une personne pour des raisons de sécurité ou à cause d'un casier judiciaire sont beaucoup trop vastes.

Ces dispositions sous-entendent la culpabilité par association et permettent de refuser ainsi le statut de réfugié «s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une personne est membre d'une organisation qui se livre à des activités qui constituent une menace ou un recours à des actes de violence contre des gens ou des biens». Ces personnes seront exclues.

Il est important de veiller à la sécurité du Canada, mais il est important également de faire en sorte que les dispositions d'inadmissibilité pour des raisons de sécurité et de casier judiciaire soient très claires afin que les réfugiés authentiques ne soient pas refoulés à nos frontières.

Un pilote d'hélicoptère d'un pays d'Amérique du Sud m'a dit que l'armée l'avait forcé à transporter des soldats dans des villages de montagne, où ces soldats massacraient les habitants. Il a réussi avec beaucoup de difficultés à quitter son pays et à venir au Canada afin de revendiquer le statut de réfugié. Peut-on invoquer de tels motifs pour lui refuser ce statut et le renvoyer dans son pays, où l'armée le mettra sûrement à mort? Des Salvadoriens et des Guatémaltèques m'ont également dit que des garçons aussi jeunes que 10 ans étaient rassemblés et forcés de se joindre à l'armée. Comme le pilote, certains d'entre eux se sont enfuis au Canada pour se protéger après avoir été obligés de faire partie de l'armée pendant quelque temps. Les jeunes hommes ne peuvent échapper à cette réalité. Allons-nous leur tourner le dos au moment où ils essaient de se sortir de cette situation?

### PAYS SÜR.

Le «tiers pays sûr» est une autre terrible situation à laquelle font face les revendicateurs du statut de réfugié. Est-ce vraiment «sûr»? Sûr pour qui?

Barbara McDougall a réuni un groupe de conseillers chevronnés et leur a demandé de passer la journée à examiner quels pays étaient sûrs pour les réfugiés. Ils n'ont pu trouver le nom d'un seul pays qui pouvait être sûr pour les réfugiés.

### AUDIENCES PUBLIQUES.

Les quelques personnes qui réussiront à se faire entendre par la Commission du statut de réfugié devront se soumettre à une audience publique, à moins que l'on ait pris d'autres mesures spéciales.

Nous nous opposons vivement à ce changement. Nous avons connu de nombreux dossiers où le revendicateur du statut de réfugié était incapable de dire tout parce qu'il avait tellement peur que son histoire soit connue dans le pays où il était persécuté. revendicateurs du statut de réfugié ont fui des situations où leur vie était mise en danger par leur propre gouvernement. Afin de survivre, ces personnes ont dû entrer dans la clandestinité. Elles ont beaucoup de peine à surmonter la peur qu'elles ont connue toute leur vie et à raconter leurs problèmes, même à leurs propres avocats. De plus, les revendicateurs du statut de réfugié peuvent se trouver dans des situations difficiles à cause de questions culturelles. Une femme musulmane qui a été violée devient un paria. Elle n'en parlera que si c'est absolument nécessaire et elle ne le fera que si elle se sent protégée et confortable. La torture est une autre forme de viol et les revendicateurs du statut de réfugié ont beaucoup de difficultés à en parler à quiconque. Être obligé de témoigner dans une pièce qui est ouverte au grand public est une violation de la personne.

Il sera également impossible à un revendicateur du statut de réfugié de parler ouvertement de la persécution qu'il a subie si des agents du gouvernement persécuteur se trouvent peut-être dans la pièce. Bien souvent, ces revendicateurs s'inquiètent beaucoup de la sécurité de leur famille qui est restée là-bas.

Il se peut bien que la Commission du statut de réfugié ne considère pas que de tels problèmes puissent menacer la vie de quelqu'un. Toutefois, il est évident pour quiconque a interviewé souvent des revendicateurs du statut de réfugié que si les faits doivent être racontés en public, il y a des omissions et cela peut entraîner une décision négative. La vie de ces personnes, qui seraient renvoyées dans leur pays d'origine, serait mise en péril.

Pour ces raisons, le Quaker Committee tient à ce que les revendications du statut de réfugié restent confidentielles.

### DÉTENTION.

Le recours à la détention est un point qui préoccupe beaucoup le Quaker Committee. Une telle situation est terrifiante pour les revendicateurs du statut de réfugié qui ne comprennent pas notre système. Lorsqu'un revendicateur est en détention, son dossier devient beaucoup plus difficile à traiter.

Selon le système actuel, une première révision des motifs de la garde doit avoir lieu dans les 48 heures et ensuite une révision doit avoir lieu au moins une fois tous les sept jours. Aux termes du projet de loi, la révision aurait lieu au moins une fois tous les 30 jours. Nous sommes d'avis que le revendicateur du statut de réfugié resterait ainsi beaucoup trop longtemps en détention avant qu'il y ait révision.

### APPEL DES REVENDICATIONS REJETÉES.

Il est évident que les dispositions de la loi de l'immigration peuvent être interprétées de différentes façons. La différence entre l'interprétation humanitaire, mais stricte, de Barbara McDougall et les tactiques, abusives, de Bernard Valcourt est très évidente. C'est pourquoi nous vous prions instamment de veiller à ce que cette loi soit aussi claire que possible et à ce qu'elle protège les réfugiés.

### DIFFICULTES ACTUELLES.

La situation des réfugiés empire depuis un an. Par exemple, jusqu'à tout dernièrement, les dossiers d'un mari et d'une épouse étaient fusionnés et si le revendicateur principal était accepté, toute la famille était acceptée. Si, au moment de la première audience, une personne n'était pas acceptée, celle-ci pouvait attendre jusqu'à ce que le dossier du conjoint soit examiné et, si la décision était favorable, les deux personnes pouvaient ordinairement rester au pays. L'agent chargé de l'expulsion m'a dit qu'on avait reçu de nouvelles instructions selon lesquelles les gens devaient être renvoyés immédiatement, même si des familles étaient séparées.

Il y a eu un cas dernièrement où l'époux travaillait au Canada depuis trois ou quatre ans et subvenait aux besoins de sa famille. Sa demande a été rejetée et il doit être renvoyé sous peu. épouse est une immigrante qui a obtenu le droit d'établissement et elle peut le parrainer pour qu'il revienne du Honduras, mais ce processus peut prendre des années et peut coûter très cher. L'épouse et les enfants devront donc vivre de l'assistance sociale, aux frais du contribuable. Le Quaker Committee a rencontré plusieurs cas de cette nature. Les fonctionnaires disent qu'il s'agit de mariages de convenance, mais dans un dossier en cours, l'agent a admis qu'il s'agissait d'un vrai mariage. L'agent a insisté pour que le revendicateur soit renvoyé, en affirmant que ces deux personnes n'auraient pas dû se marier, compte tenu des circonstances. Un grand nombre de ces gens sont en âge de se marier et il n'est donc pas raisonnable de leur demander de temporiser pendant quatre ou six ans en attendant qu'Immigration Canada examine leurs dossiers.

### UNE CONTRIBUTION.

Les gens de différentes origines qui viennent au Canada nous donnent une occasion inégalée de bâtir une société multiculturelle. Je sais que la vie des membres de notre comité a été enrichie grâce aux liens qu'ils ont noués avec des gens des quatre coins du monde. Les rapports qu'ils entretiennent entre eux constituent également un exemple de la richesse de tels échanges.

### COMPASSION ET RESPECT.

Il est important que notre gouvernement fasse preuve d'une compassion et d'un respect sincères à l'égard des réfugiés au lieu de les considérer, ainsi qu'on le fait parfois, comme des personnes qui abusent du système ou comme des terroristes. Nous sommes convaincus que les réfugiés ne sont pas un fardeau ni un danger pour le Canada. Les difficultés et les dangers qu'ils sont prêts à affronter pour venir ici démontrent que ce sont des gens énergiques et capables d'encaisser. Ils veulent vivre en paix et ils sont prêts à travailler dur pour y parvenir et pour le pays qui leur a donné asile. Ils payent des impôts et ils achètent des biens de consommation dès leur arrivée au pays.

Au risque de paraître naïfs, nous tenons à souligner que nous sommes tout à fait conscients de la mauvaise conjoncture économique ainsi que de la rareté des emplois et nous avons tenu compte de ces faits pendant tout notre mémoire. Nous sommes attachés nous aussi au niveau de vie que nous avons toujours connu.

Mais les réfugiés constituent-ils vraiment une menace à cet égard?

De plus, si nous sommes exposés à une menace économique qui peut être reliée d'une façon quelconque aux réfugiés, peut-on affirmer catégoriquement que cela est de leur faute?

Comme nous l'avons dit, la réponse à ces deux questions est «non». Il se peut fort bien que les coûts importants associés aux réfugiés soient attribuables parfois aux mauvaises pratiques administratives du ministère de l'Immigration.

Nous applaudissons aux mesures qui sont prises pour améliorer l'efficacité, mais lorsqu'elles entraînent directement la violation des droits les plus fondamentaux des revendicateurs du statut de réfugié, ces mesures ne servent plus à atteindre les objectifs visés et deviennent des instruments de châtiment. Nous sommes d'avis que le projet de loi C-86 aboutirait immanquablement à une telle situation.

Le 27 juillet 1992, Bernard Valcourt affirmait devant ce comité qu'il ne pouvait y avoir de pis-aller dans ce domaine et que nos efforts doivent respecter l'intégrité et les valeurs humanitaires de nos programmes concernant l'immigration et les réfugiés.

Nous sommes d'accord avec lui mais nous ne parvenons pas à retrouver dans le projet de loi C-86 les valeurs humanitaires dont pourraient bénéficier les réfugiés. Depuis un an, nous avons vu un système déjà défectueux devenir de plus en plus sévère pour les réfugiés, car nous avons vu, par exemple, un plus grand nombre de déportations.

### MESURES DISCRIMINATOIRE.

Nous sommes d'avis que l'esprit et les mesures pratiques établis dans ce projet de loi sont extrêmement discriminatoires pour la majorité des gens du monde en développement qui revendiquent ou qui pourraient revendiquer le statut de réfugié dans notre pays. Les réfugiés sont accueillis pour des raisons humanitaires. Nous devons donc nous poser la question suivante :

Pourquoi ce projet de loi, ainsi qu'il est formulé, cherche-t-il à punir des gens que dans d'autres circonstances nous serions prêts à aider pour des raisons humanitaires? Il y a quelque chose qui cloche ici.

Si le Canada n'est pas intéressé à accueillir des réfugiés, ainsi que le projet de loi C-86 nous porte à croire, ne serait-il pas plus honnête de cesser de prétendre que nous avons une politique humanitaire pour les réfugiés et d'annoncer au monde que nous n'en voulons pas?

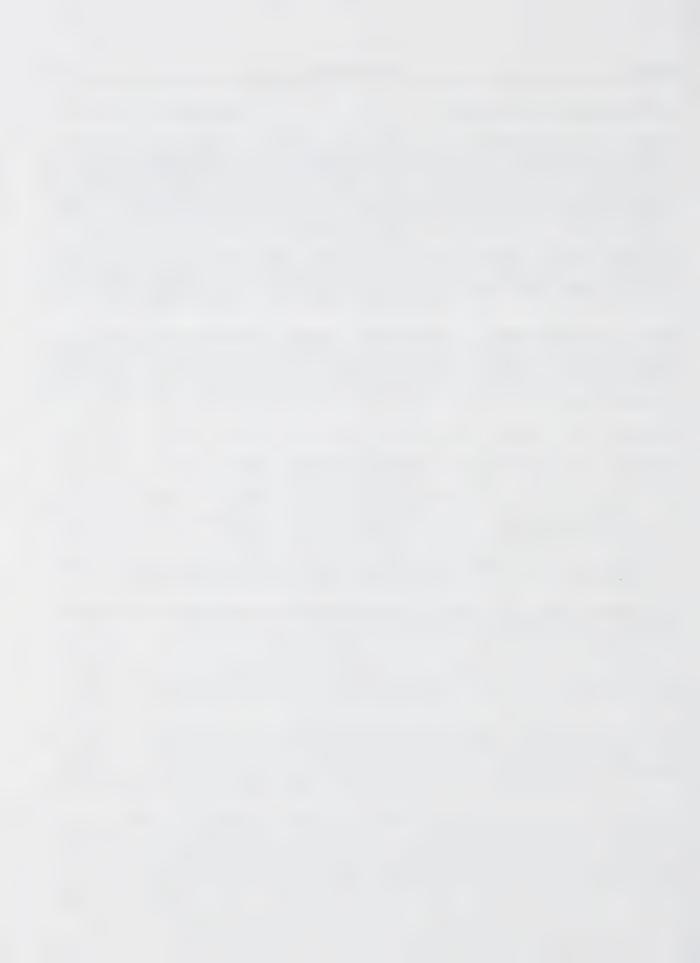
### RÉSUMÉ.

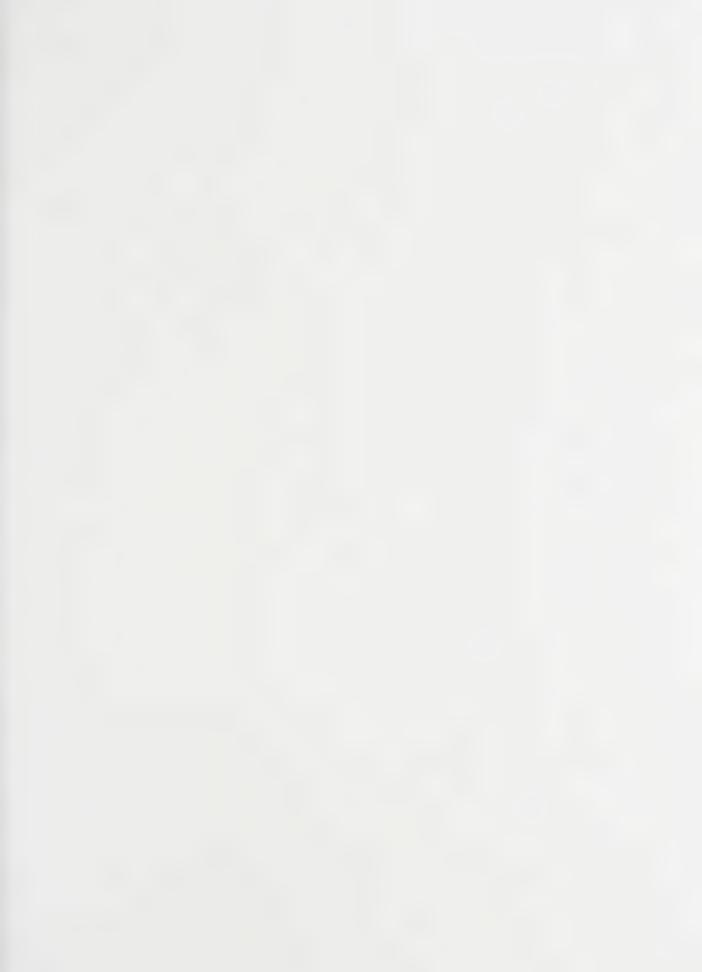
Le ton et la teneur de ce projet de loi sont punitifs.

Il constitue une entorse à plusieurs accords internationaux concernant les réfugiés et les droits de la personne auxquels nous sommes signataires.

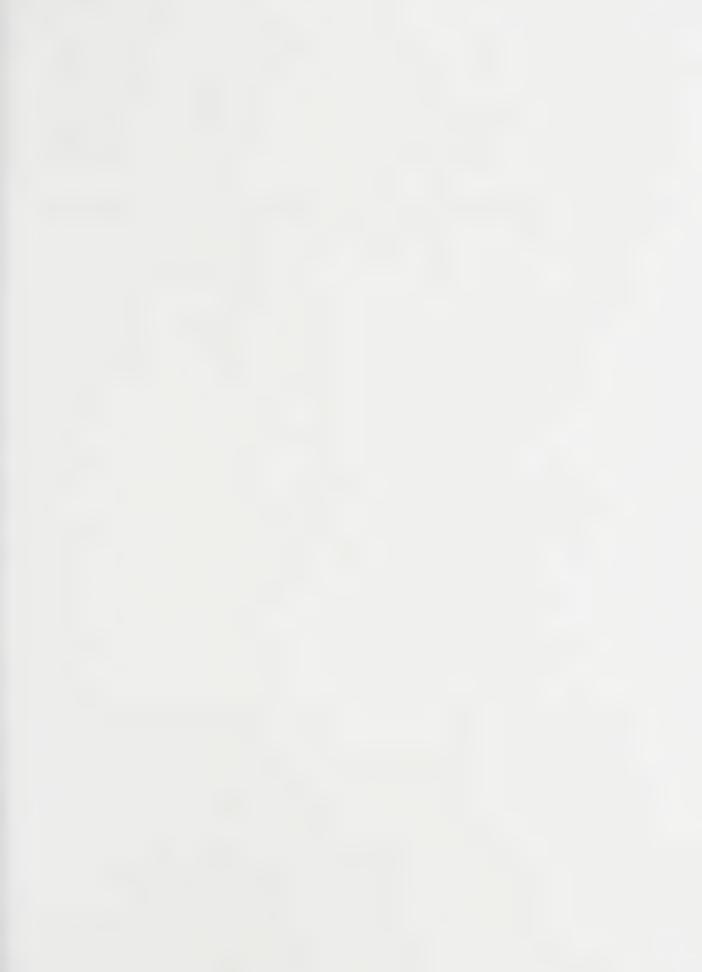
L'accent est mis désormais sur le contrôle de l'admission des requérants et non sur la protection des demandeurs d'asile.

Il sous-entend un dangereux remaniement de pouvoirs et effritement du processus parlementaire.











From the Quaker Committee for Refugees:

Dr. Nancy Pocock, Co-ordinator;

Linda Read, Volunteer;

Fred Franklin, Member.

Mr. K.E.A. de Silva, Author, Earnings of Immigrants, a comparative study, Economic Council of Canada, 1992.

Du Quaker Committee for Refugees:
Nancy Pocock, coordonnatrice;
Linda Read, bénévole;
Fred Franklin, membre.

M. K.E.A. de Silva, auteur, Les gains des immigrants, une étude comparative, Conseil économique du Canada, 1992

### MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Lettermail Port payé
Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

#### At 9:00 a.m.

From the Canadian Jewish Congress:

Rabbi Gunther Plaut, Past President;

Ian Fine, Member of the Board of Directors, Jewish Immigrant Aid Services;

Susan Davis, Executive Director, Jewish Immigrant Aid Services;

Eric Vernon, Director of Legislative Analysis.

Guy Goodwin Gill, Professor of Law, Carleton University, Ottawa, Ontario, Editor in Chief, International Journal of Refugee Law.

#### At 2:00 p.m.

From the Immigration Association of Canada:

John Kimble Abbott, Executive Director.

From the Jesuit Centre for Social Faith and Justice:

Edward Hyland, S.J., Director;

Colin MacAdam, Coordinator.

### À9h00

Du Congrès juif canadien:

Rabbi Gunther Plaut, ancien président;

Ian Fine, membre du conseil d'administration, Service d'aide aux immigrants juifs;

**TÉMOINS** 

Susan Davis, directeur adjoint, Service d'aide aux immigrants juifs;

Eric Vernon, directeur des analyses législatives.

Guy Goodwin Gill, professeur en Droit, Université Carleton, (Ottawa, Ontario), éditeur en chef, Journal international des droits des immigrants.

### À 14 h 00

De l' Immigration Association of Canada:

John Kimble Abbott, directeur exécutif.

Du Jesuit Centre for Social Faith and Justice:

Edward Hyland, s.j., directeur;

Colin MacAdam, coordonnateur.

(Suite à la page précédente)

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

(Continued on previous page)

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Wednesday, September 16, 1992

Chairman: Blaine Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 11

Le mercredi 16 septembre 1992

Président: Blaine Thacker

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Committee on

BILL C-86

An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof

PROJET DE LOI C-86

Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence

RESPECTING:

Order of Reference

**CONCERNANT:** 

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

**TÉMOINS:** 

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Wednesday, September 16, 1992

Chairman: Blaine Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 11

Le mercredi 16 septembre 1992

Président: Blaine Thacker

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

### BILL C-86

An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof

### PROJET DE LOI C-86

Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

**TÉMOINS:** 

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

### LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

Chairman: Blaine Thacker

Members

Warren Allmand Harry Chadwick Joe Comuzzi Doug Fee Benno Friesen Fernand Jourdenais Dan Heap Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

### COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

Président: Blaine Thacker

Membres

Warren Allmand Harry Chadwick Joe Comuzzi Doug Fee Benno Friesen Fernand Jourdenais Dan Heap Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Santosh Sirpaul

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

### MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 16, 1992 (17)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met at 9:00 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap and Fernand Jourdenais.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

From Witnesses: the Canadian Public Health Association: Nicholas Birkett, President, Canadian Association of Teachers of Community Health (CATCH), Associate Professor, Department of Epidemiology and Community Medicine, University of Ottawa and Pran Manga, Professor, Master of Health Administration Program Director, Faculty of Administration. From the Law Union of Ontario: Barbara Jackman, Barrister & Solicitor and J. Robert Kellerman, Barrister & Solicitor.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992).

The Committee resumed consideration of Clause 1

Nicholas Birkett made a statement and, with the other witness, answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Law Union of Ontario be printed as an appendix in another Issue of the Committee, at a later date, in order not to delay the printing of this particular Issue.

Barbara Jackman and J. Robert Kellerman from the Law Union of Ontario made statements and answered questions.

At 11:40 o'clock a.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m., this day.

### AFTERNOON SITTING

(18)

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met at 2:10 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap and Fernand Jourdenais.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the National Indo-Canadian Council: Gyan Nath, President; Phyl Gomes, Vice-President, Women and C.I. Petros, Past President. Demetrious G. Papademetriou, Senior Associate, Carnegie Endowment for

### PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 16 SEPTEMBRE 1992 (17)

[Traduction]

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit à 9 heures, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap et Fernand Jourdenais.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association canadienne de la santé publique: Nicholas Birkett, président, Association canadienne des professeurs de santé communautaire (CATCH), professeur associé, Département d'épidémiologie et de médecine communautaire, Université d'Ottawa; Pran Manga, professeur, directeur, Programme d'administration de la santé, Faculté d'administration. De Law Union of Ontario: Barbara Jackman, avocate et conseillère; J. Robert Kellerman, avocat et conseiller.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 23 juin 1992, fascicule nº 1).

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Nicholas Birkett fait un exposé puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire de la Law Union of Ontario soit publié en annexe à un prochain fascicule du Comité afin de ne pas retarder la publication du présent fascicule.

Barbara Jackman et J. Robert Kellerman, de Law Union of Ontario, font des exposés et répondent aux questions.

À 11 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit à 14 h 10, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap et Fernand Jourdenais.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du Conseil national indo-canadien (CNIC): Gyan Nath, président; Phyl Gomes, vice-présidente (Femmes); C.I. Petros, ancien président; Demetrious G. Papademetriou, Associé principal, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., U.S.A. John Frecker, (Former Commissioner, Law Reform Commission), Ottawa, Ontario. From the Chamber of Shipping of British Columbia: R.G. Barlow, President and Chairman Immigration Committee and R.C. Stevens, Captain, Executive Director, Vancouver, B.C. From The Shipping Federation of Canada: F.C. Nichol, President, Montreal, Quebec.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992).

The Committee resumed consideration of Clause 1

On motion of Harry Chadwick, seconded by Fernand Jourdenais, it was agreed,—That the Chairman be authorized to present a budget to the Board of Internal Economy to cover witness expenses and miscellaneous expenses in the total amount of \$45,280.51.

On motion of Dan Heap, it was agreed,

- 1.—That September 15 and 16, 1992 be set aside to hear potential witnesses, adding the following to the list already approved:
  - -Chamber of Shipping of British Columbia
  - —K.E.A. de Silva, Author, Earnings of Immigrants, a comparative study, Economic Council of Canada, 1992
  - -Quaker Committee for Refugees, Toronto, Ontario
  - -The Shipping Federation of Canada
- That during the first week of September 1992, the Members to consult with each other with respect to the appearance of additional witnesses from the various regions of Canada for September 17, 1992.
  - —Alberta Association of Immigrant Serving Agencies, Edmonton, Alberta
  - -Professor D. Beatty, University of Toronto, Toronto
  - Ethno Cultural Association of Newfoundland and Labrador, Newfoundland
  - —Professor P. Hogg, Osgoode Hall Law School, Toronto.
  - —Manitoba Interfaith Immigration Council Interfaith House, Winnipeg, Manitoba
  - -Mosaic Vancouver, British Columbia
  - -National Black Coalition Montreal, Quebec
  - Ottawa-Carleton Regional Coordinating Committee on Wife Assault, Ottawa, Ontario
  - -Vigil Toronto, Ontario
- 3.—That the Minister and the Officials of the Department of Employment and Immigration appear on THURSDAY, OCTOBER 29 AND FRIDAY, OCTOBER 30, 1992 the Committee recommends to the Minister to bring officials from the Canadian Security Intelligence Service, the Security Intelligence Review Committee and the Federal Court (Administration) for questions on areas relating to their jurisdiction.
- **4.**—That the Members be requested to deposit their amendments with the Chairman of the Committee by October 22, 1992.

International Peace, Washington, D.C.; John Frecker, ancien commissaire, Commission de réforme du droit, Ottawa. *De Chamber of Shipping of British Columbia*: R.G. Barlow, président et président du Comité sur l'immigration; Capitaine R.C. Stevens, directeur exécutif, Vancouver. *De la Fédération maritime du Canada*: Capitaine F.C. Nichol, président, Montréal.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 23 juin 1992, fascicule  $n^o$  1).

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Sur motion de Harry Chadwick, appuyé par Fernand Jourdenais, il est convenu,—Que le président soit autorisé à présenter au Bureau de régie interne un budget de 45 280,51\$, pour couvrir les frais de témoin et d'autres dépenses.

Sur motion de Dan Heap, il est convenu,

- 1.—Que les 15 et 16 septembre soient réservés à l'audition de nouveaux témoins et que les noms suivants soient ajoutés à la liste déjà approuvée:
  - -Chamber of Shipping of British Columbia;
  - —K.E.A. de Silva, auteur, Gains des immigrants, Étude comparative, Conseil économique du Canada, 1992;
  - -Quaker Committee for Refugees, Toronto, Ontario;
  - —The Shipping Federation of Canada.
- 2.—Qu'au cours de la première semaine de septembre 1992, les membres se consultent entre eux sur la comparution, le 17 septembre, d'autres témoins provenant de différentes régions:
  - —Alberta Association of Immigrant Serving Agencies, Edmonton, Alberta;
  - -Professeur D. Beatty, Université de Toronto, Toronto;
  - Association ethnoculturelle de Terre-Neuve et du Labrador, Terre-Neuve;
  - —Professeur P. Hogg, Faculté de droit Osgoode Hall, Toronto.
  - —Manitoba Interfaith Immigration Council, Interfaith House, Winnipeg, Manitoba;
  - -Mosaic Vancouver, Colombie-Britannique;
  - -National Black Coalition, Montréal, Québec;
  - Ottawa-Carleton Regional Coordinating Committee on Wife Assault, Ottawa;
  - —Vigil Toronto, Ontario.
- 3.—Que le ministre et les fonctionnaires d'Emploi et Immigration témoignent les jeudi 29 et vendredi 30 octobre 1992, que le Comité propose au ministre de se faire accompagner de responsables du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Cour fédérale (Administration) pour répondre à certaines questions les concernant.
- 4.—Que les membres aient déposé leurs projets d'amendements auprès du président, le 22 octobre 1992.

5.—That notwithstanding the resolution adopted on June 23rd, 1992 the Legislative Committee commence clause by clause consideration on the following days until completion of its study of the Bill.

TUESDAY, NOVEMBER 3, 1992

9:30 a.m. to noon 2:00 p.m. to 5:00 p.m.

WEDNESDAY, NOVEMBER 4, 1992

9:30 a.m. to noon 2:00 p.m. to 5:00 p.m.

THURSDAY, NOVEMBER 5, 1992

9:30 a.m. to noon 2:00 p.m. to 5:00 p.m.

FRIDAY, NOVEMBER 6, 1992 (if required)

9:30 a.m. to noon

Gyan Nath, Phyl Gomes and C.I. Petros from the National Indo-Canadian Council made statements.

Gyan Nath and C.I. Petros answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by National Indo-Canadian Council be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "C-86/35")

Demetrious G. Papademetriou from the Carnegie Endowment for International Peace made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by John Frecker be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "C-86/36")

John Frecker made a statement and answered questions.

F.C. Nichol from The Shipping Federation of Canada made a statement.

It was agreed,—That the brief submitted jointly by The Shipping Federation of Canada and the Chamber of Shipping of British Columbia be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "C-86/37")

R.G. Barlow and R.C. Stevens from the Chamber of Shipping of British Columbia made statements.

The witnesses answered questions.

At 6:25 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:00 o'clock a.m., Thursday, September 17, 1992.

MADDI 2 MOVEMBRE 1002

5.—Que par dérogation à la résolution adoptée le 23 juin, le

Comité poursuive l'étude détaillée du projet de loi les jours

MARDI 3 NOVEMBRE 1992

9 h 30 à midi 14 h à 17 h

suivants:

MERCREDI 4 NOVEMBRE 1992

9 h 30 à midi 14 h à 17 h

**JEUDI 5 NOVEMBRE 1992** 

9 h 30 à midi 14 h à 17 h

VENDREDI 6 NOVEMBRE 1992 (au besoin)

9 h 30 à midi

Gyan Nath, Phyl Gomes et C.I. Petros, du Conseil national indo-canadien, font des exposés.

Gyan Nath et C.I. Petros répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire du Conseil national indo-canadien figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir Appendice* «C-86/35»).

Demetrious G. Papademetriou, du Carnegie Endowment for International Peace, fait un exposé et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire de John Frecker figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir Appendice «C–86/36»*).

John Frecker fait un exposé et répond aux questions.

F.C. Nichol, de la Fédération maritime du Canada, fait un exposé.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté conjointement par la Fédération maritime du Canada et la Chamber of Shipping of British Columbia, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-86/37»).

R.G. Barlow et R.C. Stevens, de la Chamber of Shipping of British Columbia, font des exposés.

Les témoins répondent aux questions.

À 18 h 25, le Comité s'ajourne à 9 heures, le jeudi 17 septembre 1992.

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

La greffière du Comité

Santosh Sirpaul

Bill C-86

[Text]

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus] Wednesday, September 16, 1992

• 0900

The Chairman: I am calling this meeting to order. We are continuing our hearings on Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

We are very privileged to have before us this morning two members from the Canadian Public Health Association. Our first presenter will be Doctor Nicholas Birkett, who is the Associate Professor of the Department of Epidemiology and Community Medicine at the University of Ottawa. Dr. Birkett, perhaps you would be kind enough to introduce your colleague.

• 0905

Dr. Nicholas Birkett (Associate Professor, Department of Epidemiology and Community Medicine, University of Ottawa; Canadian Public Health Association): On behalf of the Canadian Public Health Association, I would like to thank you for this opportunity to present before this committee. I'm an associate professor at the University of Ottawa. I also served as the chairman of a committee within the Canadian Public Health Association that, as part of a review conducted by Employment and Immigration Canada, prepared a brief on the medical admissibility criteria related to immigration.

My colleague is Dr. Pran Manga, who is currently Chairman of the Department of Health Care Administration at the University of Ottawa and has special expertise in health care economics.

Our presentation today will concentrate on the provisions of the Immigration Act that relate to health matters, specifically proposed paragraph 19(1)(a). This paragraph precludes persons from immigrating to Canada if they pose a threat to public health or safety or would impose excessive demands on health or prescribed social services.

Our submission is premised on three major points. The first is that refugees should not be treated as immigrants. There should be no medical hurdles that refugees must climb before being accepted to a place as safe haven.

Second, there are no medical criteria that should permanently preclude immigration to Canada, but rather medical factors should condition the timing of entry only.

Third, subparagraph (ii) of this paragraph of the bill, which is related to excessive use of services, should in our opinion be dropped from the act for reasons I'll present later.

By way of background, the Canadian Public Health Association views both health and public health from a very broad perspective. While as an association we are concerned about illnesses such as tuberculosis and heart disease, we are equally concerned about the impact of poverty on health and the need for fairness and equity in Canadian society. Hence, our perspective on the medical admissibility criteria is more comprehensive than simply focused on the communicability of disease. This perspective will strongly condition our approach.

[Translation]

### TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]
Le mercredi 16 septembre 1992

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons nos audiences sur le projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

16-9-1992

Nous avons le grand privilège de recevoir ce matin deux représentants de l'Association canadienne de santé publique: le docteur Nicholas Birkett, professeur agrégé du Département d'épidémiologie et de médecine familiale de l'Université d'Ottawa, qui nous présentera, j'espère, les personnes qui l'accompagnent.

Dr Nicholas Birkett (professeur agrégé, Département d'épidémiologie et de médecine familiale, Université d'Ottawa; Association canadienne de santé publique): Au nom de l'Association canadienne de santé publique, je tiens à vous remercier de la possibilité qui m'est offerte de comparaître devant le comité. Je suis professeur agrégé à l'Université d'Ottawa. J'ai également présidé un comité de l'association qui, dans le cadre d'une étude menée par Emploi et Immigration Canada, a préparé un mémoire sur les critères médicaux d'admissibilité des immigrants.

Je suis accompagné du D<sup>r</sup> Pran Manga, actuellement président du Département d'administration des services de santé de l'Université d'Ottawa, qui s'intéresse tout particulièrement à l'aspect financier des soins de santé.

L'exposé d'aujourd'hui portera sur les dispositions de la Loi sur l'immigration relatives aux questions de santé, et plus particulièrement sur l'alinéa 19(1)a). Il s'agit de la disposition qui interdit l'immigration au Canada des personnes qui constituent un danger pour la santé ou la sécurité publiques ou qui entraîneraient un fardeau excessif pour les services sociaux désignés ou les services de santé.

Nos arguments découlent de trois principes. Primo, le réfugié ne doit pas être traité comme un immigrant. Il ne saurait y avoir pour le réfugié de parcours du combattant médical à traverser avant de trouver refuge.

Secondo, les critères médicaux ne devraient pas interdire de façon permanente l'immigration au Canada; au plus devraientils influer sur le moment choisi pour autoriser l'entrée au pays.

Tertio, le sous-alinéa (ii), relatif au fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé, devrait être retiré du projet de loi pour les motifs que j'exposerai ci-après.

Sachez tout d'abord que l'Association canadienne de santé publique conçoit la santé et la santé publique d'un point de vue très large. Si elle se préoccupe de maladies comme la tuberculose et les troubles cardiaques, elle se préoccupe tout autant des effets de la pauvreté sur l'organisme et de justice dans la société. C'est pourquoi nos vues sur les critères médicaux d'admissibilité ne se confinent pas à la transmissibilité de la maladie. Notre démarche s'en trouve donc fortement influencée.

#### [Texte]

Our submission is being made two days after the Canadian media published results from a study showing a marked increase in intolerance among Canadians toward immigrants. I'm sure you are well aware of that report, in more detail than I am. This report highlights, in my mind, concerns about the role of paragraph 19(1)(a).

To quote from a 1989 commentary by Mr. P. Nobel, the Swedish ombudsman for ethnic discrimination:

citizens opposed to immigrants in general usually cloaked their prejudice by expressing it as a fear that immigrants might have some terrible, unknown disease that would be passed on to the citizens' children.

This is similar to the common but incorrect belief that immigrants steal jobs from citizens. It reaches its most chilling manifestation in the anti-refugee riots recently occurring in Germany. The premise underlying paragraph 19(1)(a) seems to reflect the view that immigrants are threats to Canadians and we need protection against them. This is a view that our association finds distasteful. We should be welcoming immigrants into Canada and cherishing the diversity and vitality they bring with them.

Mr. Chairman, you and your committee have an opportunity to ensure that the concern so eloquently expressed by Mr. Nobel does not get enshrined into Canadian law. Medical reasons related to immigration should reflect medical realities only.

We will begin first with subparagraph (i) of this paragraph, the threat to the health of the Canadian public. Two issues need to be considered: Is there a real threat, and do pre-immigration medical examinations eliminate the threat?

Are immigrants a threat to the health of Canadians? When asked this question, I suspect many people think of a recent television movie in which an immigrant who was infected with bubonic plague began a major city-wide epidemic. However this picture, while making for an exciting plot, is fiction. The majority of immigrants are healthier than the average Canadian, if for no other reason than their need to meet the various criteria to earn immigration points. A minority will have some chronic or infectious disease. Of these, the diseases that raise the greatest public concern are probably tuberculosis, hepatitis B, AIDS or HIV infection, and other less common infections such as diphtheria and polio.

#### • 0910

There is no doubt that in some cases infectious diseases can be transmitted from immigrants to current citizens just as we have transmission of disease routinely between people in Canada. This can happen most easily for diseases such as tuberculosis that are spread through coughing, although even there close contact is usually required. Is this happening frequently? Unfortunately there is little data on this point.

### [Traduction]

Il y a deux jours aujourd'hui que les médias du pays ont publié les résultats d'une étude qui révèle une recrudescence marquée de l'intolérance des Canadiens vis-à-vis des immigrants. Vous connaissez cette étude sûrement mieux que moi. J'estime justement qu'elle montre bien les inquiétudes soulevées par l'alinéa 19(1)a).

Permettez-moi de citer M. P. Nobel, ombudsman suédois en matière de discrimination raciale, qui a tenu les propos suivants en 1989:

Les citoyens hostiles aux immigrants masquent normalement leurs préjugés en les exprimant sous forme de crainte que ces immigrants pourraient avoir une maladie terrible inconnue qu'ils pourraient transmettre à leurs enfants.

Cela s'apparente au mythe répandu selon lequel les immigrants s'approprient les emplois des citoyens. Cette attitude s'est manifestée de la façon la plus sinistre qu'il soit à l'occasion des émeutes dont les réfugiés ont récemment été la cible en Allemagne. L'alinéa 19(1)a) semble reposer sur la prémisse que l'immigrant est pour le Canadien une menace dont il faut se prémunir. Cette attitude nous fait horreur. Le Canada devrait ouvrir les bras aux immigrants et chérir la diversité et la vitalité qu'ils emmènent avec eux.

Monsieur le président, vous et votre comité êtes en mesure d'empêcher que l'attitude dénoncée avec éloquence par M. Nobel soit consacrée dans le droit canadien. En matière d'immigration, les motifs d'ordre médical ne devraient reposer que sur les faits médicaux.

Commençons donc par le sous-alinéa (i), le danger pour la santé ou la sécurité publiques. Deux questions se posent. Y a-t-il danger et l'examen médical préalable à l'immigration élimine-t-il ce danger.

L'immigrant est-il une menace pour la santé des Canadiens? Beaucoup de gens, si on leur pose la question, penseront probablement à un téléfilm récent dans lequel un immigrant atteint de la peste a été à l'origine d'une épidémie. Intrigue haletante, certes, mais néanmoins fiction. La majorité des immigrants sont en meilleure santé que le Canadien moyen, ne serait-ce que parce qu'ils doivent mériter un certain nombre de points pour l'immigration. Une minorité d'entre eux souffrent de maladies chroniques ou infectieuses, dont les plus inquiétantes sont la tuberculose, l'hépatite B, le SIDA ou l'infection au VIH, et d'autres infections moins courantes comme la diphtérie et la poliomyélite.

Il est incontestable que dans certains cas des maladies infectieuses peuvent être transmises par les immigrants à des citoyens canadiens, comme cela se produit entre Canadiens. La transmission est le plus facile dans le cas d'une maladie comme la tuberculose qui se communique par la toux, quoique même dans ce cas, il doit habituellement y avoir contact rapproché. Cela se produit-il souvent? Malheureusement, il existe peu d'information sur ce point.

### [Text]

Recent data on tuberculosis in Ontario show the incidence of TB in Canadian-born people dropped from 1984 to 1989 but increased in foreign-born people, including new immigrants. This is a crude analysis, but if immigrants were frequently transmitting TB to non-immigrants, it would have been expected that the incidence of TB would be rising in people born in Canada.

With respect to AIDS and hepatitis, the situation is more complex since for these diseases transmission requires close personal contact through sexual intercourse or sharing of intravenous needles or some other medium. We do a disservice to the integrity and honesty of our immigrants to suggest they would knowingly engage in actions that would infect other people.

Rather than excluding infected people or carriers from immigration, perhaps we should be providing counselling and other services to assist them in better understanding and coping with their illness. Thus we conclude that the evidence for significant, actual or potential threat to public health from immigrants is weak.

Do the proposed medical examination procedures reduce or eliminate the risk? We believe they are not effective for this purpose for three main reasons—and by "not effective", I mean not effective in completely eliminating this risk.

The proposed procedure would involve a medical examination in the country of origin, conducted by a medical practitioner approved by the Canadian government. If the potential immigrant passes, then the finding of medical eligibility remains valid for one year. In most cases several months will pass between the time of the examination and the actual immigration to Canada.

During that time the health status of the potential immigrant might have changed markedly. Infectious diseases with long incubation periods such as AIDS and TB might not have been detectable during the examination even if the immigrant were infected. Further, the incubation period for most infectious diseases is short, usually less than four weeks. Hence, the proposed medical examination system would not be able to ensure that immigrants are free of communicable disease on entry to Canada because they may have become infected after the examination was completed. Hence, the procedure would be unable to achieve its putative goal.

Finally, immigrants, as all travellers, are subject to international health regulations to control epidemic illness. It could be argued that medical examination permits the treatment of medical conditions before entry into Canada; however, the effectiveness of such treatment in many countries could be challenged. The excess use of inadequate doses of antibiotics is one reason for the development of strains of bacteria that are resistant to drug treatment. Using TB as an example, do we really need to delay immigration by up to 18 months for a full course of treatment when people become non–infectious after about two weeks of treatment?

### [Translation]

Les dernières données sur la tuberculose en Ontario montrent que la fréquence de cette maladie dans la population canadienne née ici a baissé entre 1984 et 1989 mais a augmenté parmi les citoyens nés à l'étranger, y compris les immigrants récents. Il ne s'agit pas d'une analyse détaillée, mais si les immigrants communiquaient souvent la tuberculose à de non-immigrants, il faudrait s'attendre à ce que la fréquence de la tuberculose augmente dans la population née au Canada.

En ce qui concerne le SIDA et l'hépatite, la situation est plus complexe puisque la communication de cette maladie s'opère par contact personnel rapproché, soit par rapports sexuels soit par utilisation de la même seringue hypodermique. C'est flétrir l'intégrité et l'honnêteté de nos immigrants que de laisser entendre qu'ils commettraient sciemment des actes susceptibles d'infecter autrui.

Au lieu de refuser l'admission de personnes infectées ou porteuses, peut-être devrions-nous offrir du counselling ou d'autres services pour les aider à mieux comprendre leur maladie et à y faire face. Nous jugeons donc qu'il y a peu de renseignements établissant l'existence, même potentielle, de dangers importants pour la santé publique.

L'examen médical proposé arrivera-t-il à réduire ou éliminer le risque? Non, pour trois raisons. Je veux dire par là qu'il ne permettra pas d'éliminer complètement le danger.

On propose en effet de faire subir par un médecin agréé par le Canada un examen médical dans le pays d'origine. Si le candidat réussit, son admissibilité médicale reste valable pendant un an. Dans la plupart des cas, plusieurs mois s'écouleront entre le moment de l'examen et l'immigration au Canada.

Dans l'intervalle, l'état de santé du candidat à l'immigration pourra changer considérablement. Les maladies infectieuses à longue incubation, comme le SIDA ou la tuberculose, peuvent ne pas avoir été décelables à l'examen, même si l'immigrant était infecté. De plus, la période d'incubation pour la plupart des maladies infectieuses est courte, normalement inférieure à quatre semaines. L'examen ne pourrait donc pas garantir que l'immigrant n'est pas porteur de maladie transmissible au moment de son entrée au Canada puisqu'il aura pu être infecté après l'examen. Celui-ci ne pourrait donc pas atteindre l'objectif recherché.

Enfin, comme tous les voyageurs, les immigrants sont assujettis aux règlements sanitaires internationaux destinés à lutter contre les épidémies. On peut soutenir que l'examen médical permet de traiter une maladie avant l'admission au pays. Toutefois, on peut douter de l'efficacité de ces traitements dans un grand nombre de pays. L'usage trop répandu de doses insuffisantes d'antibiotiques explique en partie l'apparition de souche de bactéries pharmacorésistantes. Prenons le cas de la tuberculose. Faut-il vraiment retarder l'immigration de 18 mois, comme cela est permis, la durée d'un traitement complet, alors que la contagion disparaît environ deux semaines après le début du traitement?

[Texte]

Similarly, many countries are unable to provide suitable vaccinations for diseases such as polio since they cannot maintain the vaccine cold chain due to inadequate refrigeration. The result is that the vaccine becomes inactive. The health of both the individual and the Canadian community would be better served by provision of immunizations in Canada where we can be confident that the vaccine will be potent.

The cost and availability of examinations must also be considered. Immigrants currently have to pay for medical examinations even though the putative reason for the examination is the protection of Canadian citizens. For people living in impoverished conditions and countries, this cost can be prohibitive. Also, many countries would not be able to provide the range of laboratory tests that might be required if testing for hepatitis B and other conditions were introduced. This would be a de facto discriminatory policy against the underprivileged and underdeveloped world.

The Canadian government, in our opinion, should consider seriously assuming the initial cost of such testing and then recovering the cost by issuing immigrants a T4A slip to be included in their initial income tax submission.

In summary, with respect to proposed subparagraph 19.(1)(a)(i), we believe the threat to the Canadian public is low and the proposed medical examination procedure will not completely eliminate this risk. Since it is unlikely the government would agree, we are recommending that you should drop the requirement for a medical examination. We would instead suggest that the examination should focus on the identification of health matters that would empower the immigrant to improve their own health. Results of the medical examination should not be able to render a person inadmissible to Canada; however, it would be reasonable for the results of such an examination to delay or alter the timing of admission for immigrants.

We wish to reiterate that these considerations should not apply to refugees, who should not be subject to any pre-entry medical examinations.

• 0915

We would now like to turn our attention to subparagraph (ii), related to excessive demand. This subparagraph seems to embody more clearly the fears mentioned earlier, that immigrants are going to deprive Canadians of their health and social benefits. There is no evidence that this is the case. On the contrary, data from a number of studies suggested that immigrants actually make lower demands on health and social services than do non-immigrants. In many cases this occurs because immigrants make use of lower-cost alternatives and volunteers. Do we need to look much further than the stereotypical immigrant extended family and the higher likelihood that elderly and infirm members will be cared for at home rather than in institutions?

There is no doubt that our health and social service budgets are being stretched and will continue to be under pressure for many years to come, but should we blame immigrants? In our opinion, this would be wrong. The [Traduction]

De même, un grand nombre de pays ne peuvent offrir de vaccination adéquate contre des maladies comme la poliomyélite parce qu'ils sont incapables de maintenir la chaîne frigorifique nécessaire au vaccin. Celui-ci devient inactif. La santé du candidat à l'immigration et des Canadiens serait mieux protégée si la vaccination était offerte au Canada, où l'on peut se fier à sa vigueur.

Il faut aussi tenir compte du coût et de l'accès aux examens. Les immigrants doivent actuellement acquitter le prix de l'examen médical, même si celui-ci a pour objet de protéger la population canadienne. Pour les habitants des pays pauvres, cet examen peut-être hors de prix. De plus, un grand nombre de pays sont incapables d'offrir toute la gamme de tests de laboratoire nécessaires au dépistage de l'hépatite B ou d'autres maladies. Il s'agirait-là d'une politique discriminatoire de facto à l'endroit des pays sous-développés et démunis.

Selon nous, le gouvernement du Canada devrait songer à prendre à sa charge le coût de ces tests, quitte à le récupérer en délivrant à l'immigrant un bordereau T4A, à joindre à sa première déclaration de revenu.

En résumé, s'agissant du sous-alinéa 19(1)a)(i), nous estimons que le danger pour la population canadienne est faible et que l'examen médical proposé ne fera pas disparaître entièrement les risques. Comme il est peu probable que le gouvernement soit du même avis, nous recommandons qu'il fasse disparaître l'obligation de subir un examen médical. L'examen devrait porter sur le dépistage de problèmes de santé de manière à permettre à l'immigrant d'améliorer son état. Les résultats de l'examen médical ne devraient pas rendre le candidat inadmissible à l'immigration; toutefois, ils pourraient retarder son entrée au pays.

Je répète cependant que ces considérations ne devraient pas s'appliquer aux réfugiés, qui ne devraient pas avoir à subir un examen médical préalable.

Passons maintenant au sous-alinéa (ii), relatif au fardeau excessif. Cette disposition semble être l'expression des craintes évoquées tout à l'heure, à savoir que les immigrants vont priver les Canadiens de leur santé et de leurs avantages sociaux. Rien n'indique que cela soit le cas. Au contraire, de nombreuses études laissent entendre que les immigrants font moins appel aux services de santé et aux services sociaux que les non-immigrants. Souvent, ils trouvent des solutions de rechange moins coûteuses ou s'adressent à des bénévoles. Il suffit de penser au phénomène bien connu de la famille étendue chez les immigrants, dont les membres s'occupent plus souvent à la maison des personnes âgées et des invalides plutôt que de les placer dans des établissements.

Il ne fait pas de doutes que les budgets des services sociaux et de santé sont grevés et continueront de l'être pendant bien des années encore. Faut-il en rejeter le blâme sur les immigrants? Non. Les difficultés actuelles sont

### [Text]

current pressures come from our aging population, from the insistence of both the general population and physicians on the need for high-tech medicine, on heroic attempts to save dying patients, and on high unemployment rates due to an economy in recession.

The next consideration is how we would define the term "excessive demand". In our opinion, this is very vague. I know there has been a recent document released by Employment and Immigration Canada, which has addressed this issue. We have reviewed it briefly, but it isn't included in our presentation. In our opinion, the term is so vague that it leaves the immigration officer with tremendous discretion in its application and thus it will likely be applied unevenly across immigrants.

Several issues would need to be considered. Number one is whether demand is measured with reference to the general population, to the age or gender of the immigrant, or on some other basis. If the general population reference is used, then this subparagraph would effectively introduce an age discrimination factor into the Immigration Act, since the elderly tend to use more health services. If age-gender comparisons are made, where will the norms come from? Will we use absolute cost or will we use per capita cost?

Secondly, what is the unit to be assessed? Is it the individual, the family, the extended family, or what grouping? I am reminded of a news report, which I heard somewhere about 18 months ago, of a family applying for immigration to Canada who had a young child with Down's syndrome. They apparently were told that as a complete family unit they would be medically inadmissible to Canada, but if they gave their child up for adoption or placed him in an institution in their home country they would be eligible for immigration. This is a terribly inhumane situation into which to place either the family or the immigration officer.

The third point is, how do we assess offsetting benefits? Immigrants pay taxes when they enter Canada. They also contribute to the general economy and the status of Canada around the world. How do we determine if the investment of up-front medical costs is balanced by the future potential of an individual?

The fourth point is, do we measure excessive demand in terms of dollars, or do we look at the availability of health care resources, as was suggested in the report I just referred to? What level of current resource access will be regarded as too low to permit immigration? Is it a 10-day wait for surgery, a 20-day wait? Where do we draw the line, and how do we determine where that line is drawn?

The fifth point is, how widely do we set our net? One example would be that there have been some predictions, many predictions, of a serious shortfall in the availability of cancer treatment facilities in Ontario. An immigrant who had smoked heavily for 20 years would have a high risk of developing cancer. Do we exclude this person from immigration on the grounds that there is a reasonable expectation that they would be demanding a limited resource?

### [Translation]

attribuables au vieillissement de la population, aux perfectionnements de la médecine sans cesse réclamés par les médecins et le grand public, aux efforts héroïques destinés à sauver les agonisants et au chômage élevé causé par la récession économique.

Voyons maintenant comment l'on définit «fardeau excessif». Cela nous semble très vague. Je connais l'existence d'un document de la Commission de l'emploi et de l'immigration, publié récemment, qui traite de la question. Nous l'avons parcouru, mais il n'est pas inclus dans notre mémoire. À cause de son caractère vague, l'agent d'immigration dispose d'une énorme latitude dans son interprétation, ce qui risque de donner lieu à une application inégale.

Plusieurs facteurs doivent être pris en compte. Tout d'abord, le fardeau doit-il être pesé par rapport à la population en général, à l'âge ou au sexe de l'immigrant ou à un autre critère. Si l'on retient celui de la population en général, la disposition incorporerait à la loi un facteur de discrimination fondé sur l'âge puisque les personnes âgées ont généralement davantage recours aux services de santé. Si l'on fait des comparaisons en fonction de l'âge ou du sexe, d'où viendront les normes? Se servira-t-on de coûts absolus ou de coûts par habitant?

Ensuite, quelle unité sera retenue? L'individu, la famille, la famille étendue ou un autre groupe? Je me souviens d'une information que j'ai entendue il y a à peu près 18 mois. Il s'agissait d'une famille qui avait demandé à immigrer au Canada et qui avait un jeune enfant atteint du syndrome de Down. On lui aurait répondu que, comme famille, des motifs médicaux interdisaient son admission au Canada mais que si les parents laissaient adopter leur enfant ou l'abandonnaient dans un établissement de leur pays, eux seraient admissibles. Il est inhumain de placer la famille ou l'agent d'immigration devant pareil dilemme.

Troisièmement, comment évaluer les avantages sociaux? Les immigrants paient des taxes lorsqu'ils entrent au pays. Ils contribuent également à l'économie en général et à la réputation du Canada dans le monde. Comment calculer si l'investissement initial en frais médicaux sera contrebalancé par la contribution future de l'individu?

Quatrièmement, calcule-t-on le fardeau excessif en argent ou en disponibilité des ressources de santé, comme le recommandait le rapport dont je viens de parler? À partir de quel niveau y aura-t-il trop peu de ressources pour autoriser l'immigration? S'agira-t-il d'une période d'attente de 10 jours ou de 20 jours avant de subir une intervention? Où trace-t-on la ligne et comment?

Cinquièmement, quelle est l'étendue de la plage d'admissibilité? Par exemple, on a fait de nombreuses prédictions concernant la pénurie d'installations de traitement du cancer en Ontario. L'immigrant qui a beaucoup fumé pendant 20 ans court de grands risques d'être frappé par le cancer. Doit-il être rejeté du fait que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il fasse appel à des services toujours débordés? La plupart des gens diront non, je

[Texte]

I think most people would say, clearly not, and I would agree with that position, but under current criteria it would be hard to know where that person would fit.

On the sixth point, there has been concern that this subparagraph could be used to exclude persons with disabilities from Canada. In our opinion, this would likely represent a violation of the Charter of Rights and Freedoms and should clearly be excluded from any provision of the act.

In summary, with respect to this subparagraph, there is little evidence that immigrants pose a threat to the viability of Canadian medical or social programs. There are great difficulties in developing clear guidelines for the implementation of this subparagraph. It is likely that any such implementation would be inherently variable in its application, and this would appear to violate the Charter of Rights and Freedoms with respect to equality of treatment under the law. For these reasons, we would recommend that this subparagraph of the bill be dropped.

Finally, we would like to address a couple of other issues. First, we are generally supportive of the recommendations made in the 1991 report of the Canadian Bar Association to the Joint Review on Medical Admissibility. In particular, we support their view that paragraph 19.(1)(a) should "permit" the exclusion rather than "require" the exclusion of potential immigrants. We would go further by suggesting that this paragraph should only permit delaying the date of immigration, but could not in and of itself preclude immigration permanently.

• 0920

Second, stronger links are required between immigration and local public health units. This is to ensure appropriate follow-up and continuity in the protection of public health for individuals who enter Canada with conditions that need to be monitored. We would also recommend that the review board of Employment and Immigration Canada that develops regulations with respect to medical immigration should have at least 30% of its membership taken from active public health workers.

Third, while we have focused our review on the medical admissibility clauses of the bill, we share the concerns that have been expressed by many groups about the proposed revisions in procedures for handling refugee claims. If Canada can generously grant refugee status to people from the former Yugoslavia who are currently resident in Canada, then we should grant similar status to victims of the devastation in Somalia who are also in Canada. To do otherwise would seem to belittle Canada's achievements and our status in the world.

Unfortunately, it appears that the revisions to the Immigration Act will make it even harder for refugees fleeing war and oppression to find safe haven in Canada. We find it particularly concerning that refugee claimants will be fingerprinted. This implies that they are being treated like criminals rather than victims.

Fourth, we are concerned by the provisions of proposed paragraph 19.(1)(c), in particular proposed paragraph 19.(1)(c.2). In general, this paragraph appears to deny potential immigrants due process since they are judged

[Traduction]

pense, et je suis de leur avis. Toutefois, d'après les critères actuels, il est difficile de situer un cas comme celui-là.

Sixièmement, certains craignent que cette disposition serve à exclure du pays des handicapés. Il s'agirait probablement là d'une atteinte à la Charte des droits et libertés et une telle disposition ne devrait pas figurer dans la loi.

Il y a donc peu d'indications que les immigrants présentent un danger pour les programmes sociaux ou médicaux du Canada. En outre, il sera très difficile d'élaborer des lignes directrices claires pour l'application de cette disposition. Application qui, du reste, ne saurait qu'être variable, ce qui irait à l'encontre de la Charte des droits et libertés, qui stipule que la loi ne fait exception de personne. C'est la raison pour laquelle je recommande l'élimination de cette disposition.

Pour terminer, j'aimerais soulever un certain nombre d'autres points. Premièrement, nous appuyons dans ses grandes lignes la recommandation de l'Association du Barreau canadien adressée en 1991 au comité d'examen sur l'admissibilité médicale. Plus précisément, nous estimons comme elle que l'alinéa 19(1)a) devrait autoriser plutôt qu'imposer l'exclusion de candidats à l'immigration. Nous irions même plus loin. Selon nous en effet cette disposition ne devrait permettre que de retarder l'immigration et non l'interdire.

Deuxièmement, il faut établir des liens plus étroits entre les services d'immigration et les services locaux de santé publique afin d'assurer le suivi des nouveaux immigrants et maintenir l'hygiène publique. Au moins le tiers des membres du comité d'examen de la CEIC chargé d'élaborer la réglementation médicale devraient travailler activement dans le secteur de l'hygiène publique.

Troisièmement, même si notre exposé a surtout porté sur les critères d'admissibilité médicale, comme beaucoup d'autres groupes nous sommes inquiets de la nouvelle marche à suivre dans le cas des demandes d'asile. Si le Canada a la générosité d'accorder le statut de réfugié aux citoyens de l'ex-Yougoslavie actuellement au Canada, il l'a sûrement pour les victimes de la famine en Somalie. Agir différemment, c'est assombrir les réalisations du Canada et ternir sa réputation dans le monde.

Malheureusement, il semble que les révisions à la Loi sur l'immigration feront qu'il sera encore plus difficile pour ceux qui fuient la guerre et l'oppression de trouver refuge au Canada. Nous sommes tout particulièrement troublés du fait que l'on prendra les empreintes digitales des demandeurs d'asile. Ils seront traités comme des criminels plutôt que comme des victimes.

Quatrièmement, nous avons des inquiétudes au sujet de l'alinéa 19.(1)c) et en particulier au sujet de l'alinéa 19.(1)c.2). En général, cette disposition semble priver les candidats à l'immigration de l'application régulière de la loi

### [Text]

ineligible for immigration based on acts that are deemed to be criminal without the benefit of a trial or legal representation. Paragraph 19.(1)(c.2) goes so far as to ascribe blame to an individual who is not personally responsible for the act. This concept of communal guilt or guilt by association has no place in Canada in our opinion. We would urge the committee closely to review these paragraphs of the bill.

In conclusion, we have reviewed the evidence related to subparagraphs 19.(1)(a)(i) and (ii). We recommend that subparagraph (i) be revised to permit, rather than require, exclusion of people on grounds of being a threat to public health. We recommend that the medical examination be directed at identifying personal health matters for potential immigrants and thus serve to initiate their involvement in the Canadian health care system.

We recommend against extensive medical testing and support the suggestion that the Canadian government pick up the initial cost of such testing for applicants and claim it back after arrival into Canada.

With respect to subparagraph (ii), we believe the criteria of excessive demand cannot be satisfactorily quantified to make application of this subparagraph consistent and standard. We recommend that it be dropped from the act entirely.

Finally, we reiterate our point that I've made on a couple of occasions that refugees should not be treated as immigrants with respect to medical criteria and should be admitted to a place of safe haven prior to any attempt to assess their medical status.

Once again, I appreciate the opportunity to present the views of our association to the committee and look forward to responding to your questions.

The Chairman: Thank you, Dr. Birkett.

Dr. Manga, I gather that you don't have any opening statement to make but that you will answer questions.

Dr. Pran Manga (Chairman, Department of Health Care Administration, University of Ottawa; Canadian Public Health Association): No, I do not have any opening statement, but I will be happy to answer any questions.

The Chairman: Mr. Allmand, would you start us off this morning, please.

Mr. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce): That was quite an interesting brief. I'm impressed by your recommendations, but in asking you questions I'll act as a devil's advocate, as they say.

I'd like to ask first about your association, the Canadian Public Health Association. Could you give us some information about this? Is this a Canada-wide association made up of doctors and other health professionals, or are non-health professionals involved in it as well? Perhaps you could just tell us a word about it.

**Dr. Birkett:** I'd be pleased to. The association is a Canada-wide association with provincial affiliated associations in each of the provinces and territories. At the moment we are primarily a professional association

### [Translation]

puisqu'ils sont jugés inadmissibles à l'immigration en raison d'actes réputés être criminels, sans jugement ou représentation par un avocat. La disposition va jusqu'à attribuer un blâme à un individu qui n'est pas personnellement responsable de l'acte. Nous estimons que ce concept de culpabilité par association n'a pas sa place au Canada. Nous prions instamment le comité de revoir de près ces dispositions.

Nous avons donc examiné les faits relatifs aux sousalinéas 19(1)a)(i) et (ii). En conclusion, nous recommandons que le sous-alinéa (i) soit révisé de façon à permettre et non exiger l'exclusion de personnes au motif qu'elles constituent un danger pour la santé publique. Nous recommandons que l'examen médical serve à dépister les problèmes de santé des candidats à l'immigration et serve de porte d'accès au système de soins canadiens.

Nous nous opposons à une multitude de tests médicaux et appuyons la recommandation selon laquelle le gouvernement du Canada devrait prendre à sa charge le coût de ces tests et en demander le remboursement aux immigrants une fois qu'ils sont installés au Canada.

En ce qui concerne le sous-alinéa (ii), nous estimons que le critère du fardeau excessif ne peut être pesé de manière à permettre l'application uniforme de la disposition. Nous recommandons que cette disposition soit éliminée du projet de loi.

Finalement, nous répétons ce que nous avons dit à quelques reprises, à savoir que les réfugiés ne devraient pas être traités comme des immigrants pour l'application des critères médicaux et devraient recevoir l'asile avant que ne soit évalué leur état de santé.

Je vous remercie à nouveau de la possibilité donnée à notre association de comparaître devant le comité et nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le président: Merci, docteur Birkett.

Docteur Manga, j'imagine que vous n'avez pas de déclaration à faire mais que vous répondrez aux questions.

Dr Pran Manga (président, Département de l'administration des soins de santé, Université d'Ottawa, Association canadienne de santé publique): Non, je n'ai pas de déclaration mais je serai heureux de répondre à vos questions.

Le président: Monsieur Allmand, voulez-vous donner le coup d'envoi de la matinée.

M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce): Ce mémoire était très intéressant. Je suis impressionné par vos recommandations, mais dans mes questions que jouerai l'avocat du diable, comme on dit.

J'aimerais d'abord en savoir davantage sur l'Association canadienne de santé publique. Pouvez-vous nous en dire un peu plus? S'agit-il d'une association pancanadienne composée de médecins et d'autres professionnels de la santé, ou regroupe-t-elle des professionnels qui n'appartiennent pas au monde médical? Dites-nous en quelques mots.

**Dr Birkett:** Avec plaisir. Il s'agit d'une association pancanadienne qui a des antennes dans chacune des provinces et dans les territoires. Il s'agit d'abord d'une association professionnelle regroupant des professionnels de la santé, des

### [Texte]

composing public health professionals, nurses, physicians, and a variety of other professional groupings involved with public health. It is open to general public membership, but we do not have a large component of the general public at this time.

Our activities involve both national and international programs. On behalf of the Canadian government, we are running a major immunization program around the world that is providing immunization services and helping to develop immunization potential in, I think, 30 to 40 countries. So we have extensive international involvement as well as major involvement in the public health and health scenes in Canada in general.

Mr. Allmand: You are a completely private organization, but I presume that you receive some funding from governments.

**Dr. Birkett:** Yes. It would be a private organization, a non-governmental organization, but like many NGOs, we act on contracts awarded by government agencies.

• 0925

Mr. Allmand: I said I was going to act as the devil's advocate because your recommendations are rather radical, in a sense. You are almost proposing that we get rid of these sections. As a matter of fact, you propose that we get rid of subparagraph (ii) and that we modify subparagraph (i), which is a rather radical proposal, and as you say, it comes at a time when Canadian attitudes unfortunately seem to be hardening against immigrants.

I had the opportunity this summer to visit the reconstruction of Ellis Island in New York City—I guess it was the biggest port of entry for immigrants from anywhere in the world—and they showed the long lines of sheds where they used to keep people for weeks on end when they suspected that they had any kind of disease or sickness, especially communicable diseases. We remember the pictures of the people kept on boats, not allowed off ships and so on.

What you seem to be saying—and I want to make this absolutely clear—with respect to the first subparagraph is that you don't think that even with communicable diseases such as tuberculosis, hepatitis B, AIDS or diphtheria there's a real threat to the Canadian population; that the tests aren't really effective anyway because of the incubation periods. Somebody could be tested three months ago but in the interim period could contact any of these diseases and bring them to Canada. They are not effective and the testing should be for purposes of treatment rather than of exclusion.

We had before us, on these same paragraphs, two other sets of witnesses. We had people from the Department of National Health and Welfare who supported the paragraphs, and then we had witnesses from the Ottawa district health council who wanted them strengthened. With regard to the tuberculosis matter, they almost said—I don't have their testimony before me—that the increase in tuberculosis in the Ottawa region was brought in by immigrants and that this incidence was increasing. Consequently, we should be more diligent in testing and so on.

#### [Traduction]

infirmières, des médecins, et divers autres groupes professionnels qui s'occupent de la santé publique. L'association est ouverte aux membres du grand public, mais nous en avons peu à l'heure actuelle.

Nous nous occupons de programmes nationaux et internationaux. Par exemple, nous dirigeons pour le compte du gouvernement un vaste programme de vaccination dans le monde; nous offrons des services de vaccination et aidons une trentaine ou une quarantaine de pays à se doter de services de vaccination. Nous faisons donc beaucoup de travail à l'étranger et nous nous occupons de la santé publique en général au Canada.

M. Allmand: Il s'agit d'une organisation privée, mais j'imagine que vous recevez des fonds de l'État.

**Dr Birkett:** Oui. Il s'agit d'une organisation privée, une organisation non gouvernementale, mais comme beaucoup d'autres nous recevons des marchés octroyés par les organismes du gouvernement.

M. Allmand: Je dis que je me fais l'avocat du diable car vos recommandations sont plutôt radicales. Vous nous proposez presque d'éliminer ces articles. D'ailleurs, vous proposez l'abolition du sous-alinéa (ii) et la modification du sous-alinéa (i), ce qui est plutôt extrême. Comme vous l'avez dit, l'attitude des Canadiens à l'égard des immigrants semble de plus en plus intolérante malheureusement.

Cet été, j'ai eu l'occasion de me rendre à Ellis Island, à New-York—c'était sans doute le plus important point d'entrée des immigrants du monde entier—et j'y ai vu les hangars où certains ont dû rester pendant des semaines parce qu'on les soupçonnait de souffrir d'une maladie, surtout d'une maladie contagieuse. Nous avons tous vu des photos des immigrants en quarantaine sur des navires, et ainsi de suite.

En ce qui concerne le premier sous-alinéa, vous semblez dire—et je veux être certain de bien vous comprendre—que même les maladies transmissibles telles que la tuberculose, l'hépatite B, le SIDA et la diphtérie ne constituent une véritable menace pour la population canadienne et que les tests ne sont pas vraiment efficaces puisqu'il y a toujours une période d'incubation. Ainsi, celui qui a subi un examen il y a trois mois pourrait depuis lors avoir contracté l'une de ces maladies et l'avoir apportée au Canada. Les tests sont inefficaces et devraient servir à des fins de traitement plutôt que d'exclusion des immigrants.

Nous avons entendu deux autres groupes de témoins à ce sujet. Nous avons entendu les témoignages des fonctionnaires du ministère de la Santé et du Bien-être social qui appuient ces dispositions, ainsi que les représentants du Service de santé d'Ottawa-Carleton qui voudraient qu'on les renforce. En ce qui a trait à la tuberculose, ils ont plus ou moins dit—je n'ai pas leurs témoignages sous les yeux—que l'augmentation des cas de tuberculose dans la région d'Ottawa avait été provoquée par l'arrivée des immigrants et que cette maladie continuait de se répandre. Par conséquent, nous devrions assurer un meilleur examen des immigrants.

[Text]

You are saying, yes, some immigrants came in with tuberculosis but it did not spread to the Canadian population. I am wondering, did you read the testimony of the Ottawa district health council before preparing your own brief, and how would you answer that question, some of the issues that they raised and I just raised?

Dr. Birkett: Yes, I am aware of that testimony. I think there are a couple of ways to respond to that. First of all, like you in your questioning, we are being a little bit of a devil's advocate in putting forward a position that could be taken as somewhat extreme, as you describe it. But I think it's important to make the distinction between public health threats and the health of the individual immigrant.

In our view, the medical examination should target the health of the individual immigrant as its primary focus. In that sense, we are consistent with the views of the submission from the Ottawa-Carleton health department in that, yes, there is no doubt that TB within the immigrant population seems to be becoming more of a factor, and that reflects a change in the source of immigrants. We are getting more immigrants coming from the developing world, from countries where tuberculosis is a very prevalent condition. So it makes sense that we should indeed be targeting those individuals and providing them with the individual medical care that they require for their own health.

The other aspect, though, is public health. What is the threat of those people coming into Canada to the health of Canadians who are not immigrants—people in this room, for example? I think that is where there may be some difference. There is certainly no doubt that you can find situations where on an individual basis a particular immigrant with tuberculosis has led to Canadian citizens becoming infected with tuberculosis or requiring prophylaxis for treatment. The issue is the extent to which that is happening and whether it is common enough that it requires an intervention at the immigration stage as opposed to the stronger linkages with the public health workers and the surveillance system and monitoring, which again is part of the submission from Ottawa–Carleton that we will be strongly supportive of.

• 0930

In our view, the focus should be on the treatment of the individuals. If we treat those individuals and provide appropriate surveillance systems, the threat to public health will be reduced sufficiently that we don't need to preclude them.

The third point I make is that it may be a question of nuance. I'm not sure there is as big a difference between the two reports as there seems to be with respect to tuberculosis. We would be completely in agreement with them that somebody who has active TB at the time they board the airplane to come to Canada should in fact be treated for at least a couple of weeks so they don't run the risk of infecting people on the airplane, if nothing else, but that would seem

[Translation]

Vous, vous nous dites que, en effet, des immigrants souffrant de tuberculose sont entrés au Canada mais qu'ils n'ont pas transmis cette maladie aux Canadiens. Avez-vous lu le témoignage des représentans du Service de santé d'Ottawa-Carleton avant de préparer votre propre mémoire et comment répondriez-vous aux questions qu'ils ont soulevées et que je viens de soulever?

Dr Birkett: J'ai pris connaissance de ce témoignage. Je pourrais vous répondre de deux façons. Premièrement, tout comme vous, nous nous faisons un peu l'avocat du diable en avançant une position qui peut sembler extrême, comme vous l'avez vous-même dit. Mais il importe de faire la distinction entre les menaces à la santé publique et la santé de chaque immigrant.

Nous estimons que l'examen médical devrait être axé sur la santé de chaque immigrant. À cet égard, notre position s'apparente à celle du Service de santé d'Ottawa-Carleton en ce sens que, en effet, il ne fait aucun doute que l'incidence de tuberculose chez les immigrants est un facteur de plus en plus important et qui traduit un changement pour ce qui est des pays sources. Nous accueillons de plus en plus d'immigrants des pays en développement où la tuberculose est encore très répandue. Il serait donc logique de cibler les tuberculeux afin de leur procurer les soins médicaux dont ils ont besoin pour recouvrer la santé.

Mais il y a aussi l'aspect de la santé publique. Quelle menace représentent les immigrants malades pour la santé des Canadiens ordinaires, les gens présents dans cette salle, par exemple? C'est là où il faut faire la différence. Il est certain que, par suite de l'admission au Canada de certains immigrants tuberculeux, des Canadiens ont contracté la maladie ou ont dû se faire soigner. Mais il faut se demander dans quelle mesure cela se produit ou si c'est suffisamment fréquent pour rendre nécessaire une intervention à l'étape de l'immigration. Nous estimons qu'il serait préférable de renforcer les rôles des professionnels de la santé publique et le système de contrôle et de surveillance, tout comme l'indiquait le Service de santé d'Ottawa-Carleton dans son exposé.

Nous sommes d'avis qu'il faut mettre l'accent sur le traitement. Si nous soignons les malades et que nous assurons une bonne surveillance, la menace pour la santé publique sera réduite au point où il ne sera plus nécessaire d'exclure ces immigrants.

Troisièmement, il y a des nuances. Je ne crois pas que notre mémoire diffère autant qu'on semble le croire de celui du Service de santé d'Ottawa Carleton en ce qui concerne la tuberculose. Nous estimons aussi que celui qui souffre de tuberculose active au moment où il monte dans un avion pour venir au Canada devrait être soigné pendant quelques semaines à tout le moins afin de minimiser le risque d'infection pour les autres passagers dans l'avion; ça semble

to be covered under the regulations respecting international travel. We would not be in favour of saying that a person who has TB or hepatitis B or is a carrier, or has HIV infection, is permanently excluded from coming to Canada.

Maybe we should be focusing more on the individual's health and deal with the immediate threat. Once that immediate threat is dealt with, the person should in fact be eligible for entry.

**Mr.** Allmand: You know how the population becomes panicky when they believe a certain epidemic is afoot. I can recall last winter in the Ottawa area when teenaged children died suddenly of meningitis.

#### Dr. Birkett: Meningococcal meningitis.

Mr. Allmand: Yes. Some people alleged that the meningitis was brought into this country by immigrants, but the people from the Ottawa district health council said there was no link established. However, whenever this sort of situation happens, people start to panic: is my child next? They closed the schools. They had, I think, massive inoculations in the Ottawa area, and it spread outside.

I guess I wanted to ask you, to calm the sort of uprising we might face as legislators, can you confirm that the meningitis outbreak last winter was not caused by or not linked in any way to immigration, as far as you know?

**Dr. Birkett:** To the best of my knowledge—and I've had a lot of discussion with Ottawa-Carleton, who were most actively involved with investigating it—there's no evidence that this is the case. This is just something that has arisen in Canada over several years and has moved into the Ottawa area last winter.

Perhaps I could make one general comment on that. Margaret Somerville, an ethicist at McGill University who about three years ago published a paper discussing the ethics and legal implications of mandatory HIV testing in immigrants, made some very interesting points that I think apply to this.

One is that by putting in place testing to try to keep diseases out of Canada, you are building walls, and those walls are not going to work because the disease is in Canada as well as in the rest of the world. When you look at the fact that there are somewhere in the neighbourhood of 40 million—I don't know the exact number—visits to Canada and you've got some 150,000-odd immigrants, depending on the rate for any given year, why are we picking on immigrants as the source of infection? Visitors are as likely to bring in disease.

Mr. Allmand: You mean that many visitors are coming here for business, tourism, etc., and we also have Canadians travelling all over the world. Canadian peacekeepers are now in Somalia, in Yugoslavia. Canadian businessmen are in southeast Asia and so on. I guess that's what you're getting at.

#### [Traduction]

toutefois être déjà prévu par les règlements sur les voyages internationaux. Nous n'irions cependant pas jusqu'à dire que celui qui souffre de tuberculose ou d'hépatite ou qui est porteur du virus du SIDA devrait être exclu de façon permanente du Canada.

Nous devrions plutôt mettre l'accent sur la santé de cette personne et réduire ainsi la menace immédiate qui pourrait se présenter. Cela fait, elle pourrait devenir admissible au Canada.

M. Allmand: Vous savez à quel point les gens paniquent lorsqu'ils entendent parler d'épidémie. Je me souviens de ce qui s'est passé l'hiver dernier dans la région d'Ottawa lorsque des adolescents sont morts subitement de méningite.

# Dr Birkett: De méningite à méningocoque.

M. Allmand: Exactement. Certains ont prétendu que les immigrants étaient à l'origine de cette vague de méningite, mais les représentants du Service de santé d'Ottawa Carleton nous ont assurés qu'aucun lien n'avait été établi. Mais quoi qu'il en soit, dans ce genre de situation, les gens cèdent à la panique et se demandent: mon enfant sera-t-il le prochain à mourir? On a fermé des écoles. Je crois même qu'on a mené une campagne de vaccination dans la région d'Ottawa et ailleurs.

Pour apaiser ce genre de craintes que les législateurs pourraient devoir affronter, pouvez-vous nous confirmer que la vague de méningite que nous avons connue l'hiver dernier n'a pas été causée par des immigrants ni reliée à eux, pour autant que vous sachiez?

**Dr Birkett:** Pour autant que je sache—j'ai eu de nombreux entretiens avec les gens du Service de santé d'Ottawa Carleton qui ont été les plus actifs dans la recherche des cas de méningite—rien ne prouve que tel ait été le cas. La méningite a refait surface il y a plusieurs années au Canada et s'est répandue jusque dans la région d'Ottawa l'hiver dernier.

J'aimerais faire une dernière observation à ce sujet. Margaret Somerville, éthicienne à l'Université McGill, a publié il y a environ trois ans un article sur les répercussions éthique et juridique du dépistage obligatoire du SIDA chez les immigrants. Elle y fait des observations très intéressantes qui sont pertinentes à notre discussion.

Elle y dit notamment quand imposant des tests pour tenter de protéger le Canada des maladies, on y érige des murs qui ne serviront à rien puisque la maladie existe aussi bien au Canada qu'ailleurs dans le monde. Lorsqu'on sait qu'il y a environ 40 millions—je ne connais pas le chiffre exact—de visites au Canada qui sont effectuées par des étrangers et qu'autour de 150 000 immigrants, selon l'année, entrent au Canada, on est en droit de se demander pourquoi on fait des immigrants la source de tous les maux? Il est tout aussi probable que les visiteurs apportent des maladies au pays.

M. Allmand: Vous parlez des visiteurs qui viennent au Canada pour affaires, en touristes, etc., et des Canadiens qui voyagent partout dans le monde. Des troupes canadiennes de maintien de la paix sont en Somalie et en Yougoslavie à l'heure actuelle. Des gens d'affaires canadiens se rendent régulièrement en Asie du sud-est. Je présume que c'est d'eux dont vous voulez parler.

About the report you just referred to by Dr. Somerville, I would ask the chair and the clerk, for the purposes of this committee and the bill, whether we could request a copy through McGill University—

**Dr. Birkett:** I have a copy right here I would be delighted to give.

Mr. Allmand: That would be excellent. I see on page 7 of your brief—and this gets into the "excessive demand" part:

Now we would like to turn our attention to subsection (ii) related to 'excessive demand'. . . . There is no evidence that this is the case.

—in other words, that immigrants put an excessive demand on Canadian health and social services. You say:

On the contrary, data from a number of studies suggest that immigrants actually make lower demands on health and social service than do non-immigrants.

• 0935

Could you specify which studies those are? I personally would like to have a few in my back pocket to trot out when I get attacked by certain segments of the public on these issues. Could you suggest at least one or two such major studies, Dr. Manga?

**Dr. Manga:** There are, indeed, a good number of multicultural health studies in Canada that show immigrants do not visit doctors as often as they should. They do not use a whole variety of other health services as frequently and to the same extent as non-immigrants, meaning Canadians. This has been known for a long, long time. We have studies going back 20 to 30 years on this matter.

I will certainly pass you some references to that effect. I'm afraid I came rather late so we don't have the documentation with us.

Mr. Allmand: You can simply call the clerk and mention the names of the studies. We could get them through the library or elsewhere.

**Dr. Manga:** Over the years I've had graduate students do surveys on the subject and we've confirmed time and time again that this is the general picture. Immigrants tend to be lower users of medical and social services than Canadians.

The Chairman: If I may interject, the immigrant population they're studying in Canada is not a true representation of the population of the world, because they've already been pre-selected. The population you're studying in Canada has already undergone a rigorous health examination.

**Dr. Manga:** But that's all we can do, as you can understand. We are talking about immigrants to Canada. They are already here and we can observe what their view is. We can't observe the whole world as a potential immigrant, can we?

**Mr. Allmand:** What about refugees as opposed to immigrants? Refugees have a more automatic entry.

[Translation]

En ce qui concerne le rapport du docteur Somerville dont vous venez de faire mention, je demanderais au président et à la greffière si, pour les travaux de notre comité et l'étude de ce projet de loi, nous ne pourrions pas en obtenir un exemplaire par l'entremise de l'Université McGill.

**Dr Birkett:** J'en ai un exemplaire ici que je serais ravi de vous remettre.

M. Allmand: Formidable. À la page 7 de votre mémoire, vous abordez la question du «fardeau excessif»:

Nous abordons maintenant le sous-alinéa (ii) concernant le «fardeau excessif». . . . Rien n'indique que cela soit le cas.

...en d'autres termes, que les immigrants constituent un fardeau excessif pour les services sociaux et de santé du Canada. Vous dites:

Au contraire, de nombreuses études laissent entendre que les immigrants font moins appel aux services sociaux et de santé que les non-immigrants.

Pourriez-vous nous préciser de quelles études il s'agit? Et j'aimerais bien pouvoir les citer lorsque certains groupes m'attaquent à ce sujet. Pourriez-vous nous faire mention d'une ou deux des principales études, docteur Manga?

Dr Manga: Il existe en effet bon nombre d'études qui ont été menées sur la santé et le multiculturalisme au Canada et qui indiquent que les immigrants ne vont pas chez le médecin aussi souvent qu'ils le devraient. En outre, tous les autres services de santé ne sont pas utilisés aussi fréquemment par les immigrants que par les non-immigrants, les Canadiens. Ces faits sont connus depuis très longtemps. Des études ont été menées à ce sujet il y a 20, 30 ans.

Je vous communiquerai des références. Comme je suis venu à la dernière minute, je n'ai pas pu apporter des informations de ce genre.

**M.** Allmand: Vous n'avez qu'à téléphoner à notre greffière et à lui donner les noms de ces études. Nous les obtiendrons par l'entremise de la bibliothèque ou d'ailleurs.

**Dr Manga:** Au fil des ans, des étudiants de deuxième et troisième cycles ont fait des sondages à ce sujet qui nous ont permis de confirmer cette conclusion à maintes reprises. Les immigrants sont de moins grands usagés des services sociaux et de santé que les Canadiens.

Le président: Si je peux me permettre, la population immigrante qu'on étudie au Canada ne représente pas réellement la population mondiale puisqu'ils ont déjà fait l'objet d'un tri. La population que vous étudiez au Canada a déjà subi un examen médical rigoureux.

Dr Manga: Mais c'est tout ce que nous pouvons faire, comme vous le savez. Nous parlons des gens qui émigrent au Canada. Ils sont déjà ici et nous pouvons étudier leurs opinions et leurs pratiques. Nous pouvons difficilement juger que tous les habitants du monde sont des immigrants possibles, n'est-ce pas?

M. Allmand: Qu'en est-il des réfugiés par opposition aux immigrants? Les réfugiés entrent au pays plus facilement.

**Dr. Manga:** But we're not talking about refugees here, as I understand it; we are talking about immigrants.

Mr. Allmand: Paragraph 19(1)(a) only refers to immigrants and not to refugees.

**Dr. Manga:** That's right. As far as I know, there is simply no evidence. I would very much like to see evidence to the contrary. I doubt very much if Health and Welfare could produce evidence showing immigrants are greater users of health and social services. I would like to see that, because as a professor of health economics for many, many years and former director general of health and social services policy in Health and Welfare Canada, I simply do not have that kind of evidence. I don't know of any such study.

**The Chairman:** It's because of their social patterning and family structure, where they look after each other rather than turn to institutions.

**Dr.** Manga: There are a number of reasons. The extended family idea is one. They look after themselves more. There are also differences in values. There are lots of immigrants who would walk around in pain rather than go to the GP or the clinic, as they are entitled to. There are differences in preferences, in other words. They have different concepts of what it means to be ill or not well. There are linguistic barriers. There are cultural barriers. There are barriers of economics, meaning the poor immigrants are not likely to go to doctors who are far away. They may not have the wherewithal even to pay for bus fare. They can't negotiate their way through better care, more care or certainly specialists' care.

So we have all the evidence. If I have any claim to fame in this country, it's for doing what's called utilization analysis. My studies have been published far and wide and I've been quoted all too many times by Health and Welfare. I have shown many, many times that the assertion we make here is the general picture.

Now, if I may put it this way, I will just show you how dramatic the utilization and health care cost picture is in Canada. Almost 40% to 45% of every health care dollar spent in Canada is spent on people who die within a year. You've heard of the high cost of dying. It is not immigrants who are dying like that; they are people who have been here a long time, and the elderly. How are we going to compare excessive use by immigrants, who are often very much younger than the average Canadian? Are we going to say they are greater users than the people I'm talking about? Are we going to compare them to the mine workers who have silicosis and other diseases that are fatal—it's just a matter of time? They run up huge health care expenses. Are we going to say they are more excessive than the others?

[Traduction]

**Dr Manga:** Il ne s'agit pas ici de réfugiés, d'après ce que j'ai compris, mais bien d'immigrants.

M. Allmand: L'alinéa 19(1)a) fait mention des immigrants mais pas des réfugiés.

Dr Manga: C'est exact. Pour autant que je sache, il n'existe aucune preuve à ce sujet. Et j'aimerais bien qu'on me donne des preuves du contraire. J'aimerais bien que Santé et Bien-être social me prouve que les immigrants sont de plus grands usagés des services sociaux et de santé. Je serais très intéressé à voir ces preuves car, à titre de professeur chevronné d'économie sanitaire et d'ancien directeur général de la politique sociale et de santé au ministère de la Santé et du Bien-être social, je n'en n'ai jamais vues. Je ne connais pas d'étude de ce genre.

Le président: Cela découle de leur structure familiale et sociale; ils se tournent vers leurs proches plutôt que vers les établissements.

Dr Manga: Cela s'explique de plusieurs façons. Il y a d'abord la famille étendue dont les membres sont davantage portés à s'entraider. Il y a aussi des différences de valeurs. Bon nombre d'immigrants préfèrent souffrir en silence plutôt que d'aller voir un médecin ou d'aller dans une clinique, comme ils sont en droit de le faire. Autrement dit, leurs préfèrences sont différentes. Leurs concepts de maladie ou de malaise ne sont pas les mêmes. Il y a des obstacles linguistiques. Il y a des obstacles culturels. Il y a des obstacles économiques; il est fort peu probable que les immigrants pauvres fassent un long trajet pour aller chez le médecin. Ils ne peuvent peut-être même pas se payer un billet d'autobus. En outre, ils ont du mal à se retrouver dans le système de santé et à obtenir des soins spécialisés.

Nous disposons donc de toutes les preuves. Si je peux prétendre à une certaine célébrité dans ce pays, c'est bien pour avoir fait de nombreuses analyses d'utilisation. Mes études ont été largement publiées et j'ai été trop souvent cité par Santé et Bien-être social. J'ai confirmé cette affirmation à maintes reprises.

Permettez-moi de vous décrire la situation de l'utilisation et des coûts des soins de santé au Canada. De 40 à 45 p. 100 des deniers publics dépensés en soins de santé au Canada sont consacrés à des gens qui mourront en moins d'un an. Vous avez certainement entendu parler du coût élevé de la mort. Mais ces gens ne sont pas des immigrants; ce sont des gens qui sont ici depuis très longtemps et des personnes âgées. Comment pouvons-nous donc parler d'usage excessif par les immigrants qui sont souvent beaucoup plus jeunes que la moyenne des Canadiens? Comment pouvons-nous dire qu'ils font un plus grand usage des soins de santé que ceux dont je viens de vous parler? Allons-nous les comparer aux mineurs qui souffrent de silicose et d'autres maladies mortelles à court terme. Et qui font d'énormes dépenses en soins de santé? Pouvons-nous vraiment dire qu'ils abusent du système?

• 0940

If you take any grouping you like in Canada, it would be very hard for you to prove that immigrants use greater amounts of health and social services. The Economic Council of Canada did a study, I believe six or seven years ago, claiming just the opposite.

Mr. Allmand: You interrupted me for one second. I appreciate the interruption, but I just have one final question. With respect to children, you spoke about the general population of immigrants, but it appears that immigrants on the whole have much larger families than Canadian-born citizens. I think the birth rate in Canada now for Canadians is less than two children per family, whereas—and this is not based on scientific data I have—I'm led to believe that in recent years the families of our immigrant population range from four to eight, much larger.

Would you say that the demand on health services for children of immigrants is much greater than Canadians, or again, is that myth? I'm not objecting to their use of health services, but I'd just like to know the facts. Is the demand on the services greater because of larger families? Do you have any data on that?

**Dr.** Manga: No, I don't, and I don't think that we collect statistics in that way. We have not been monitoring immigrants' use of health and social services, this being a rather recent issue, so the data are not readily available. But we do know that immigrants tend to use lower-cost services; that is to say, they go to community health centres and the like. Therefore, on a pure cost basis, I doubt if that is true.

Second, I would say that immigrants become Canadians very quickly. The immigrants who are second generation already are much like the rest of Canada. They have the same size of families. Many of them don't speak their native languages any more; they prefer English or French or both.

If I may talk about my own case, my children don't speak any of the Indian languages I spoke. They're perfectly bilingual. They speak better English and French than most Canadians.

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): They're Canadians.

Dr. Manga: Yes. I'm just saying the rest, meaning immigrants versus others. And yet, they would have the same values in terms of when to get married, how many children to have and so forth. There's only one difference. I think this is worth noting and I want to make this point. You're looking at only one dimension of immigrants. We're also workers. We also contribute to Canadian life economically, socially, politically and in other ways. The one thing you do know for a fact is that immigrant children perform very well in school. We're the best. We work harder.

[Translation]

Que vous examiniez quelque groupe que ce soit au Canada, il vous serait difficile de prouver que les immigrants font un plus grand usage des services sociaux et de santé. D'ailleurs, le Conseil économique du Canada a effectué une étude à ce sujet il y a six ou sept ans démontrant exactement le contraire.

M. Allmand: Vous m'avez interrompu pendant un moment et j'apprécie votre intervention, mais j'aimerais vous poser une dernière question en ce qui concerne les enfants. Vous avez parlé de la population des immigrants en général, mais il semble qu'ils ont des familles plus nombreuses que les citoyens nés au Canada. Je crois que le taux de natalité chez les Canadiens est de moins de deux enfants par famille, tandis que—et je ne me base sur aucune donnée scientifique—je me suis laissé dire que, depuis quelques années, les familles immigrantes comptent de quatre à huit enfants.

Estimez-vous que la demande de soins de santé pour les enfants d'immigrants est supérieure à celle des Canadiens, ou encore une fois, s'agit-il d'un mythe? Je ne m'oppose pas à leur utilisation des soins de santé, je veux seulement connaître les faits. La demande de soins de santé est-elle plus élevée pour les familles nombreuses? Avez-vous des données à ce sujet?

Dr Manga: Non, je n'en ai pas et je ne crois pas que nous recueillions les statistiques de cette façon. Nous contrôlons l'utilisation des services sociaux et de santé par les immigrants mais cette question s'est posée récemment de sorte que nous disposons de peu de données. Nous savons cependant que les immigrants ont tendance à se prévaloir des services les moins coûteux, tels que ceux offerts dans les centres communautaires de santé. Par conséquent, si on ne tient compte que des coûts, je ne crois pas que cela soit le cas.

Deuxièmement, j'ajouterai que les immigrants deviennent Canadiens très rapidement. Les immigrants de deuxième génération ressemblent beaucoup aux autres Canadiens. Ils ont le même nombre d'enfants. Bon nombre d'entre eux ne parlent plus leur langue maternelle et préfèrent l'anglais ou le français ou même les deux.

Ainsi, mes propres enfants ne parlent plus les langues indiennes que je parlais. Ils sont bilingues et ils parlent mieux anglais et français que bien des Canadiens.

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Mais ils sont canadiens.

Dr Manga: En effet. Je veux simplement comparer les immigrants à ceux qui ne le sont pas. Pourtant, ils ont les mêmes valeurs pour ce qui est de l'âge auquel ils se marient, du nombre d'enfants qu'ils ont et ainsi de suite. Il n'y a qu'une seule différence et je tiens à la souligner. Vous n'étudiez qu'un aspect de la situation des immigrants. Vous oubliez que nous sommes aussi des travailleurs. Nous contribuons à la vie économique, sociale et politique du Canada. Nous savons pertinemment que les enfants d'immigrants sont d'excellents élèves. Nous sommes les meilleurs. Nous travaillons plus fort.

Just think about the health care system. You're worried about health care costs. Just think about what your health care system looks like. It's a polyglot, multicultural fabric full of minorities. The national health service, by the way, was not possible without doctors from India. I'm sure you've heard that before. If you didn't, you've heard it now.

The Chairman: I must interrupt and move on to the next questioner.

**Dr. Manga:** But this is also a dimension of health care use and contributions you should consider when you talk about immigration.

Mr. Allmand: Thank you very much. I appreciate your testimony.

The Chairman: Mr. Heap, would you lead us off now?

Mr. Heap (Trinity—Spadina): Thank you, Mr. Chairman. Thank you, gentlemen, for coming. I'd like to ask about the concept of revising the act so as to permit rather than require exclusion of peoples, as you have it at the bottom of page 11. It's a good, simple concept but I'm trying to think a bit about how it could be applied. This means making a discretionary judgment. I would be interested to know what thoughts you have about who would exercise that discretion and what sort of basis there might be in it for the terms of the discretion within legislation, regulations or guidelines.

• 0945

**Dr. Birkett:** I am not an immigration lawyer and I am not sure I am the best person to be addressing that issue. What we would like to see is that the paragraph could permit immigration officers to delay the immigration rather than permit them to deny immigration.

My understanding of the present situation is that if somebody is deemed to be medically inadmissible, then he is permitted to make a request for a minister's permit that would let him get into Canada. If he has a temporary problem that can be treated, he has to reapply through the whole process again. What we are suggesting is that rather than making him reapply, the file should remain open, since most of what is going to be involved is short-term. An additional time-lag should be introduced into this system and this would be done by the immigration officers.

I believe the concept of permanent inadmissibility for medical reasons is also recommended against in the report that has just come out from Employment and Immigration Canada. If the permanent inadmissibility is maintained and you permit people to be permanently inadmissible on medical grounds, then I think that decision will be made, as it is now, by the medical officers. There would then be an appeal process that could be challenged and the usual mechanism. I an not sure there would be a need for changing procedures, but the lawyers may have different opinions about that.

**Mr. Heap:** Have you discussed this at all with relevant officials in the immigration department?

Dr. Birkett: I have not, no.

[Traduction]

Pour en revenir au système de soins de santé, vous vous inquiétez des coûts. Mais à quoi ressemble le système de soins de santé? C'est un ensemble de minorités multiculturelles et polyglottes. D'ailleurs, soit dit en passant, un système de soins de santé national aurait été impossible sans les médecins de l'Inde. On vous l'a certainement déjà dit. Si non, je vous le dis.

Le président: Je dois malheureusement vous interrompre pour permettre à un autre député de poser des questions.

**Dr Manga:** Vous ne devriez pas oublier cette dimension de l'utilisation des soins de santé par les immigrants et de leur contribution à ce système.

M. Alllmand: Je vous remercie de votre témoignage.

Le président: Monsieur Heap, aimeriez-vous prendre la parole?

M. Heap (Trinity—Spadina): Merci, monsieur le président. Merci beaucoup, messieurs, d'être venus. J'aimerais avoir des détails sur la possibilité de modifier la loi de façon à permettre plutôt que d'exiger l'exclusion des immigrants, tel que vous le mentionnez au bas de la page 11. C'est une idée intéressante et simple et j'aimerais savoir comment on l'appliquerait. Il faudra alors prévoir un pouvoir discrétionnaire. D'après vous, qui devrait exercer ce pouvoir et où ce pouvoir serait–il prévu dans la loi, les règlements ou les lignes directrices?

**Dr Birkett:** N'étant pas un expert du droit de l'immigration, je ne suis pas certain d'être en mesure de bien vous répondre. Nous aimerions que cet alinéa permette aux agents d'immigration de retarder l'immigration plutôt que de l'interdire.

Il semble qu'à l'heure actuelle, celui qui est jugé non admissible pour des raisons de santé peut demander au ministre l'autorisation d'entrer au Canada. S'il souffre d'un problème temporaire qui peut être soigné, il doit reprendre tout le processus à zéro. Nous proposons, plutôt que de l'obliger à refaire sa demande, que son dossier reste ouvert puisque sa situation se réglera vraisemblablement à court terme. Le système devrait comporter une autre période et prévoir des pouvoirs à cet égard pour les agents d'immigration.

Dans un rapport qui vient d'être pulié, Emploi et Immigration Canada se prononce contre l'inadmissibilité permanente pour raison de santé. Si vous décidez de conserver cette disposition et de permettre l'inadmissibilité permanente pour raison de santé, cette décision devrait incomber, comme à l'heure actuelle, aux médecins agréés. Il y aurait également un processus d'appel selon les modalités habituelles. Je ne suis pas certain qu'il soit nécessaire de modifier la procédure, mais les avocats voient peut-être la chose autrement.

M. Heap: En avez-vous parlé avec les fonctionnaires compétents du ministère de l'Immigration?

Dr Birkett: Non.

16-9-1992

[Text]

Mr. Heap: I see. I would like to jump to the matter of excessive demand and particularly item 6 at the top of page 10: "...concern that this section could be used to exclude people with disabilities from Canada". I believe the witnesses we had a month ago from the community health association were very concerned about the same thing.

My question to you is this. Do you have a suggestion again about degrees or limits, statutory, regulatory or in guidelines? We were given a horror story of some hundreds of thousands in cost to the medical system in, I think, Alberta for one person within four months and so on. I do not even remember whether it was a visitor or an immigrant. A few horror stories like that can very much influence an attitude. I do not know how it levels out statistically, but as you say, it is not always possible to get the precise statistics that we want.

Are you saying that anybody with disabilities should not be excluded on that ground?

**Dr. Birkett:** Yes, that is what I am saying. I will make two responses and then I will let my colleague respond.

First, to deny people immigration solely on the basis of a disability would, in our opinion, be a violation of the Charter of Rights and Freedoms, which this act is subject to, as well as being an inhumane procedure. Therefore, we would regard that as being in and of itself a disability. It is completely inappropriate as a ground for denying admission to Canada.

The second comment is that it is very easy to find anecdotal cases. As for the example you are describing in Alberta, I could probably find one in Ontario if I looked for it. But the question is, to what extent should single individual cases form the basis of a general policy? That is the issue I would like to present to the committee. I think it should not be the basis. It should be based on the totality of the system rather than on one individual case. It is like saying we should not have welfare because a case can be found of somebody who has committed welfare fraud. That's wrong; he shouldn't commit welfare fraud, obviously, but that doesn't mean the system is inappropriate and should be changed.

• 0950

Mr. Heap: In the case of welfare fraud, I know that the department in Toronto has been under fire over that and have answered that the rate of fraud as a percentage of the total welfare bill is 3%. And while he didn't make the comparisons, I imagine one could make a comparison with fraud on income tax or other matters like that which show that the welfare frauds were not taking nearly as much proportionately as some other people are.

[Translation]

M. Heap: Je vois. J'aimerais maintenant aborder la question du fardeau excessif et plus particulièrement le point 6, au haut de la page 10 de votre mémoire: «nous craignons que cet article serve à exclure les handicapés du Canada». Nous avons entendu des témoins de l'Association de médecine communautaire il y a environ un mois qui ont exprimé les mêmes préoccupations que vous.

Voici ma question. Pourriez-vous nous proposer des limites qui seraient prévues par la loi, le règlement ou les lignes directrices? On nous a raconté toutes sortes d'histoires d'horreur sur les centaines de milliers de dollars qu'on a dépensés en quatre mois pour les soins de santé d'une seule personne en Alberta, je crois. Je ne sais plus s'il s'agissait d'un visiteur ou d'un immigrant. Quelques histoires d'horreur de ce genre peuvent influer grandement sur l'attitude de la population. Je ne sais pas ce que disent les statistiques à ce chapitre, mais, comme vous l'avez dit, il n'est pas toujours possible d'avoir des données précises.

Voulez-vous dire que quiconque est handicapé ne doit pas être exclu du Canada justement parce qu'il est handicapé?

**Dr** Birkett: C'est exact. Je ferai deux observations puis je passerai la parole à mon collègue.

Premièrement, interdire l'entrée au Canada pour cause de handicap constituerait, à notre sens, une violation de la Charte des droits et libertés à laquelle est assujettie cette loi, ainsi qu'un geste inhumain. Par conséquent, nous estimons que cette disposition vise précisément les handicapés. Le handicap est un motif d'exclusion tout à fait répréhensible.

Deuxièmement, il est facile de faire mention de cas isolés. Vous avez décrit un exemple en Alberta et je pourrais probablement trouver un cas semblable en Ontario si je le désirais. Mais la question qui se pose est la suivante: Dans quelle mesure des cas isolés doivent-ils constituer le fondement d'une politique générale? Voilà la question que je pose au comité. À mon sens, des cas individuels ne devraient pas constituer le fondement d'une politique. Toute politique devrait plutôt tenir compte de l'ensemble du système. C'est comme si on supprimait l'aide sociale à cause de quelques cas de fraude. Ce n'est pas bien; évidemment, on ne devrait pas frauder l'aide sociale, mais cela ne veut pas dire que le système est mal fait et qu'il doit être changé.

M. Heap: Dans le cas des fraudes contre l'aide sociale, je sais que le ministère a déjà eu des comptes à rendre à ce sujet, à Toronto, et qu'il avait répondu à ce moment-là que les fraudes représentaient 3 p. 100 de l'ensemble des frais d'aide sociale. Je n'ai pas fait de comparaison, mais j'imagine qu'on pourrait se rendre compte, en comparant avec les fraudes fiscales et les autres problèmes de ce genre, que les fraudes en matière d'aide sociale sont loin d'être aussi coûteuses, proportionnellement, que dans d'autres domaines.

Are there any statistics you're aware of that indicate this, having in mind the chairman's point that when we examine only those in Canada we examine ones who have been screened and perhaps have screened out the ones who might have incurred what people consider excessive charges beyond the ability of the family to pay, particularly if the parents die and the disabled child then is unable to support herself or himself?

**Dr. Birkett:** If I could respond first, I have two comments. There are 1989 statistics that were released by Employment and Immigration. Only 730 people out of all of the applicants, which is about 0.25% of the applicants, were deemed to be medically permanently inadmissible under the criteria in existence at that time, and it's unclear what happened to those people since a lot of them might have been eligible for minister's permits on humanitarian grounds. We're not talking about the system screening out large numbers of people who would flood into Canada.

The second comment is that health is only one aspect of the requirements to immigrate to Canada, and somebody who is in fact at death's door, who is going to require major costs, would be unlikely to meet the other criteria that would be set unless there are humanitarian reasons or family reunification or some such arrangement, in which case the humanitarian considerations might outweigh the costs. So I'm not sure that this is the tip-of-an-iceberg phenomenon, but I will let Dr. Manga address that as well.

**Dr.** Manga: The term "disabilities", of course, refers to a wide range of physical and mental handicaps, disabilities and the like, and I think that in general disabilities do not cost the health care system as much money as many other illnesses do in the first instance. Also, disabilities are not covered as well under medicare as many medically necessary services are. For example, if some woman or man for that matter—couple, if you like—had a disability and they can't have their own children, would that be grounds for not allowing them in just in case they wanted to have access to medical services to allow them to have their own child? It so happens that this would be a private cost in any case in most of Canada except Ontario, and even in Ontario it might not be covered under medicare for much longer.

So if the question is how much do disabilities of immigrants who are here cost the Canadian health care system, I would say that the answer would be rather small and I don't know of any evidence to the contrary. If your question was social services, meaning a whole panoply of things that we could provide to people who are handicapped in one way or another, including language, for instance, again I don't think it's an excessive burden. I don't think it's very large.

#### [Traduction]

Savez-vous s'il existe des statistiques en ce sens, compte tenu de l'observation du président selon laquelle, quand nous examinons seulement les gens qui se trouvent au Canada, nous nous trouvons à examiner les gens qui ont déjà fait l'objet d'un tri et que nous avons peut-être éliminé ceux qui pourraient imposer un fardeau susceptible d'être jugé excessif, au-delà de la capacité qu'aurait la famille de payer, surtout si les parents mourraient et si l'enfant handicapé était alors incapable de subvenir à ses besoins?

Dr Birkett: Si vous me permettez de répondre en premier, j'ai deux observations à faire à ce sujet. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a rendu public des statistiques datant de 1989. Sur tous les demandeurs, seulement 730, soit environ 0,25 p. 100, ont été jugés inadmissibles de façon permanente, pour raisons médicales, en vertu des critères en vigueur à ce moment-là, et on ne sait pas très bien ce qui est arrivé à ces gens puisque beaucoup d'entre eux pouvaient avoir droit à un permis du ministre pour des raisons d'ordre humanitaire. Il ne s'agit pas ici de faire un tri pour empêcher un grand nombre de personnes d'entrer massivement au Canada.

Ma deuxième observation, c'est que la santé ne constitue qu'un aspect des exigences relatives à l'immigration au Canada. Un mourant, dont l'état nécessiterait des soins très coûteux, aurait peu de chance de répondre aux autres critères fixés, sauf pour des raisons d'ordre humanitaire, de réunion des familles ou d'autres choses du genre; dans ce cas-là, les considérations d'ordre humanitaire primeraient peut-être sur les coûts. Donc, je n'ai pas l'impression que ce phénomène ne soit que la pointe de l'iceberg, mais je vais laisser le docteur Manga vous répondre également.

Dr Manga: Évidemment, le terme «invalidité» désigne toute une gamme de déficiences physiques et mentales, par exemple, et je pense qu'en général, les cas d'invalidité ne coûtent de toute façon pas aussi cher au régime de soins de santé que bien d'autres maladies. En outre, ils ne sont pas couverts par l'assurance-maladie autant que bien d'autres services nécessaires pour des raisons médicales. Par exemple, si une femme, ou un homme également d'ailleurs-un couple, si vous voulez-ne pouvait pas avoir d'enfant, à cause d'une invalidité, est-ce que cela suffirait à rejeter leur demande d'immigration simplement pour le cas où ils voudraient avoir accès à des services médicaux leur permettant d'avoir leur propre enfant? En fait, ils devraient assumer eux-mêmes le coût de ces services de toute façon dans la plupart des provinces canadiennes, à l'exception de l'Ontario, et même en Ontario, cela ne sera peut-être pas couvert par l'assurance-maladie pendant très longtemps encore.

Donc, si vous voulez savoir combien coûtent au système de santé canadien les immigrants invalides, je vous répondrai que ces coûts sont relativement restreints, jusqu'à preuve du contraire. Si votre question porte plutôt sur les services sociaux, c'est-à-dire sur toute la panoplie de services que nous pouvons offrir à des gens qui sont handicapés d'une façon ou d'une autre, y compris par exemple des services linguistiques, là encore, je ne pense pas qu'il s'agisse d'un fardeau excessif. Je ne pense pas que ces coûts soient très importants.

So disabilities are not, in terms of economic costs in any case, a very significant issue. The other, of course—and I do want to emphasize the point that my colleague made—is that you can't just look at disabilities and ask what is it going to cost us. Not to insult anybody here, supposing Itzak Pearlman was to apply for immigration here. How would we treat the case?

Mr. Heap: I didn't get the name. I'm sorry.

Dr. Manga: Itzak Pearlman.

• 0955

Mr. Allmand: I see, the violinist.

**Dr.** Manga: You bet! We should be fortunate to have somebody like him here. It brings a huge amount of revenue into the country. Disabilities can be rather modest, can be overcome, can be coped with. There's a whole range of things that can happen, and the interesting thing is that people tend to cope with disabilities through mutual aid societies, self-care, care from the family. I would think this hardly constitutes—

**Mr.** Heap: May I refer to the bottom of page 10, where you say:

stronger linkages are required between immigration and local public health units. We would also recommend that the Review Board of Employment and Immigration Canada have at least 30% of its membership taken from active public health workers.

Can you enlarge on that a little bit, particularly in the matter of the review board of Employment. What would be the benefit of having the act of public health workers, or what is lacking otherwise, and are you proposing an amendment in that perspective?

Dr. Birkett: First, I'll deal with the question of linkage. There has been considerable concern expressed—and I believe this was strongly made in the submission from the Ottawa-Carleton health department—that public health units are often not informed of when immigrants come into Canada until several months after the fact. I think this applies particularly to refugees who may in fact carry a communicable disease and could potentially be a threat to the health of Canadians. The example could be someone with TB going into a school, and because the health department didn't know they were in the area, the department would have to treat all the people in the school.

It is being suggested that there should be a much closer liaison between the immigration and the public health departments and that the notification of arrival of an immigrant in an area should go to the health department considerably more quickly and have a stronger surveillance system.

Second, with regard to the review board, I'll refer to a comment made by the public health officials on our committee. I'm an academic, not a public health physician, but they felt quite strongly that the review committee did not

[Translation]

Donc, les cas d'invalidité ne posent pas vraiment de problème, du moins en termes de coûts économiques. Par ailleurs, bien sûr—et je tiens à insister sur ce qu'a dit mon collègue—on ne peut pas simplement tenir compte de l'invalidité et se demander ce qu'elle va nous coûter. Je ne voudrais insulter personne, mais supposons que Yitzak Pearlman présente une demande d'immigration au Canada. Comment traiterions—nous cette demande?

M. Heap: Je m'excuse, je n'ai pas compris son nom.

Dr Manga: Yitzak Pearlman.

M. Allmand: Ah oui, le violoniste.

Dr Manga: Exactement! Nous serions très chanceux d'avoir quelqu'un comme lui ici. Sa présence rapporterait des revenus considérables au pays. L'invalidité est parfois modeste et peut être surmontée. Toutes sortes de choses peuvent arriver, et ce qui est intéressant, c'est que les gens ont tendance à apprendre à vivre avec leur invalidité grâce aux sociétés d'aide mutuelle ou aux soins de leurs familles, ou encore en s'aidant eux-mêmes. Je pense que cela ne constitue pas du tout...

M. Heap: Puis-je vous renvoyer au bas de la page 10, où vous dites:

Il faudrait établir des liens plus étroits entre les services d'immigration et les services locaux de santé publique. Nous recommandons également que le comité d'examen du ministère de l'Emploi et de l'Immigration compte au moins 30 p. 100 de membres travaillant activement dans le domaine de la santé publique.

Pourriez-vous préciser votre pensée, surtout au sujet du comité d'examen du ministère. Quel serait l'intérêt d'y nommer des gens qui travaillent dans le domaine de la santé publique? Qu'est-ce qui manque autrement dans ce conseil? Et enfin, proposez-vous un amendement en ce sens?

Dr Birkett: Permettez-moi de répondre tout d'abord à la question des liens. Bien des gens—et en particulier, le Service de santé d'Ottawa-Carleton, dans son mémoire, il me semble—se sont plaints du fait que les services de santé publique ne sont souvent informés de l'arrivée d'immigrants au Canada que plusieurs mois après. Je pense que cette observation faisait référence tout particulièrement à des réfugiés qui pourraient être porteurs d'une maladie contagieuse et qui pourraient par conséquent constituer une menace à la santé des Canadiens. Supposons par exemple qu'un enfant atteint de tuberculose entre à l'école et que le service de santé ne soit pas au courant de sa présence dans la région; il devrait alors traiter tous les gens de l'école.

Nous suggérons donc qu'il y ait des liens beaucoup plus étroits entre les services d'immigration et les services de santé publique, et que ces derniers soient avertis de l'arrivée des immigrants dans leur région beaucoup plus rapidement; nous suggérons également de renforcer le système de surveillance.

Deuxièmement, en ce qui concerne la commission d'examen, je voudrais vous répéter une observation faite par les responsables de la santé publique qui font partie de notre comité. Je suis un universitaire, pas un médecin travaillant en

have sufficient representation at the moment from people active in public health. It was felt therefore that it might not be able to make decisions reflecting the most appropriate approach to dealing with public health issues and that, by including a strong component of its membership from the public health community, the recommendations and decisions would be improved. As for whether that requires amendments or it's just regulations, I'm not competent to comment on that.

Mr. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton): It was interesting to hear some of your comments, especially with regard to some of the costs of the health care system mentioned a few moments ago. Relish the fact that I'm a politician who is trying to keep costs down. Despite what you may think, I am trying to keep costs down, as I think everyone here at this table is.

I hear what you are saying, that costs are minor. I have heard during the past considerable time that health care costs are really not minor. They may have been originally, but they blossom and grow, as we have seen over the years. When you argue to a degree that it's relatively minor, how many people use the system, how many people who use it for certain things, and the minor costs and so on, I have to listen to that and see that those things don't happen anyway, that we don't get a toe-hold on minor costs.

You made a comment earlier with respect to immigrants, in talking about immigrants who may walk around with a pain a lot longer than somebody else does, I'm not so sure whether that is really helpful or not.

Dr. Manga: I was commenting on the cost of health and social services of immigrants in comparison to people who we would consider non-immigrant people who are here already as Canadians. That is the comment I was making, a comparative statement. I was not saying the health care costs in Canada were trivial or minor. I happen to know that as a publicly insured system, ours is the most expensive in the world. I've been a health economist for 25 years and I've been screaming my head off about containing health care costs. We are on the same side on that.

The statement I referred to must be taken in context. It is a statement that says, relative to non–Canadians, immigrants do not cost the Canadian health care system and social service system any more, but probably less, because they use the system less as well.

• 1000

**Dr. Birkett:** Could I make a response to that as well? If I could just quote briefly from the article by Dr. Somerville, which was distributed, it is in relation to age, but it applies here as well. She says that:

# [Traduction]

santé publique, mais ces gens étaient convaincus que le comité d'examen ne compte pas à l'heure actuelle suffisamment de représentants qui travaillent activement dans ce domaine. Ils estiment par conséquent que la commission n'est pas toujours en mesure de prendre des décisions reflétant les mesures les plus appropriées à prendre en matière de santé publique et que, si elle comptait plus de membres venant de ce secteur, ces recommandations et ces décisions s'en trouveraient améliorées. Quant à savoir s'il faut un amendement, ou si cela peut se faire simplement par voie de réglementation, je ne suis pas qualifié pour vous répondre à ce sujet.

M. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton): J'ai trouvé certains de vos commentaires fort intéressants, surtout en ce qui concerne certains des coûts du système de santé dont il a été question tout à l'heure. Vous serez peut-être content de savoir que je suis un homme politique qui travaille pour que les coûts n'augmentent pas. Malgré ce que vous pouvez croire, j'essaie de limiter les coûts, comme tout le monde ici, je pense.

Vous avez bien dit que les coûts sont minimes. Pourtant, j'entends dire depuis très longtemps que les coûts des soins de santé ne sont vraiment pas minimes. C'était peut-être le cas à l'origine, mais ils n'ont pas cessé d'augmenter, comme nous l'avons vu depuis un certain temps. Quand vous dites que ces coûts sont relativement minimes, en un sens, quand vous parlez du nombre de gens qui se servent du système pour certaines choses, quand vous parlez des coûts minimes et ainsi de suite, je me dis qu'il faut bien se rendre à l'évidence: ce genre de chose ne se produit pas de toute façon, et nous n'avons pas de prise sur les coûts minimes.

Vous avez dit tout à l'heure que certains immigrants endurent leur douleur parfois beaucoup plus longtemps que les autres, mais je ne suis pas certain que ce soit un commentaire vraiment utile.

Dr Manga: Je faisais allusion au coût des services de santé et des services sociaux dont bénéficient les immigrants, comparativement à ceux qui sont offerts à des gens qui sont déjà ici comme Canadiens et qui ne sont pas considérés comme des immigrants. C'était simplement une observation comparative. Je n'ai pas dit que le coût des soins de santé au Canada était minime ou insignifiant. En fait, je sais très bien que notre régime d'assurance-maladie, financé par le gouvernement, est le plus cher au monde. Je travaille comme économiste dans le domaine de la santé depuis 25 ans, et je n'ai pas cessé de me battre pour que nous limitions les coûts des soins de santé. Nous sommes du même avis sur ce point.

Cette affirmation doit être placée dans son contexte. Ce que j'ai voulu dire, c'est que, comparativement aux non-Canadiens, les immigrants ne coûtent pas plus cher au régime canadien de soins de santé et de services sociaux; en fait, ils coûtent probablement moins cher parce qu'ils y font moins appel.

**Dr Birkett:** Me permettez-vous de répondre moi aussi? Je voudrais vous citer brièvement un extrait de l'article du D<sup>r</sup> Somerville, qui vous a été distribué; c'est une observation qui porte sur l'âge, mais qui s'applique également à la question qui nous occupe. Elle dit:

They

-meaning immigrants-

are a convenient group on which politicians can demonstrate they are willing to take hard-line approaches without fear of losing votes.

I fear that there is a component of that in discussions about whether immigrants contribute to health care costs. They are such a small group, and the costs that they generate tend to be so low, that it is not going to have a major impact. If you want to do something about health care costs, then we should be doing something about the issues we have already identified: high-tech approaches to medicine, the high cost of dying, the number of physicians in Canada. Those are the big issues you should be dealing with, but they are also highly contentious issues.

I fear greatly—and I hope this committee will be able to transcend that fear—that immigrants could become a scapegoat if we are not careful, and that we could use them as a way of saying, look, we're doing something to keep health care costs down, because we're not letting immigrants come in and they would steal and use all our health care resources. I don't think that is a fair characterization.

Mr. Chadwick: I see where you are coming from.

I would like to go to page 11. You digress a bit from your medical brief, but you go more into criticizing Bill C-86. The thing that bothers me is the last sentence of paragraph one:

We find it particularly concerning that refugee claimants will be fingerprinted—this implies that they are being treated like criminals rather than victims.

Don't you believe that the identification process should take place?

Fingerprinting is a concern that I am sure the government doesn't want to take, but it has to do with what is happening with the refugee process in particular. For example, if a person comes here without identification and there is a reasonable suspicion that the person will establish multiple identities for fraudulent purposes or is anonymous in an effort to cover up a record that has been created in their homeland, don't you think citizens in this country should be protected as well as the people you say should be protected from fingerprinting?

**Dr. Birkett:** I think we were referring to the general process, or to the application of fingerprinting in general. There may indeed be specific situations such as you describe where it would be an appropriate procedure, just as it is in any police or criminal investigation, but as a general policy, we feel that to use fingerprinting as a method of identification is inappropriate.

[Translation]

Ils

...c'est-à-dire les immigrants...

forment un groupe au sujet duquel les représentants politiques peuvent facilement se dire prêts à adopter la ligne dure sans craindre de perdre des votes.

J'ai bien peur que cela n'entre en ligne de compte dans les discussions sur l'incidence de l'immigration sur les coûts des soins de santé. Les immigrants sont tellement peu nombreux, et les coûts qu'ils engendrent sont en général tellement peu élevés que leur présence ne peut pas avoir une incidence majeure. Si l'on veut absolument faire quelque chose au sujet des coûts des soins de santé, il faudrait s'attaquer aux questions que nous avons déjà énumérées: l'application de la technologie de pointe dans le domaine médical, le coût élevé de la mort et le nombre des médecins au Canada. Ce sont là les grandes questions sur lesquelles vous devriez vous pencher, mais ce sont également des questions très controversées.

Je crains beaucoup—et j'espère que le comité pourra me rassurer à ce sujet—que les immigrants ne deviennent des boucs émissaires si nous ne faisons pas attention et qu'on s'en serve pour montrer qu'on fait quelque chose pour limiter la croissance des soins de santé, en empêchant les immigrants d'entrer au pays et de nous voler toutes nos ressources dans le domaine des soins de santé. Je ne pense pas que ce soit juste.

M. Chadwick: Je vois pourquoi vous dites cela.

J'aimerais passer à la page 11. Vous vous écartez quelque peu des considérations médicales, mais vous critiquez davantage le projet de loi C-86. Ce qui me préoccupe, c'est la dernière phrase du premier paragraphe:

Nous trouvons particulièrement inquiétant de constater que les revendicateurs du statut de réfugié devront faire prendre leurs empreintes digitales, puisque cela laisse entendre qu'ils seront traités comme des criminels plutôt que comme des victimes.

Ne pensez-vous pas qu'il faudrait identifier ces gens?

Je suis sûr que le gouvernement n'impose pas la prise d'empreintes digitales de gaieté de coeur, mais il y est bien obligé, étant donné ce qui se passe en particulier au sujet des réfugiés. Par exemple, si quelqu'un arrive ici sans pièces d'identité et s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que cette personne prendra plusieurs identités, pour des fins frauduleuses, ou cherche à garder l'anonymat pour tenter de brouiller les pistes parce qu'elle a un casier judiciaire dans son pays d'origine, ne pensez-vous pas que les citoyens de notre pays devraient être protégés tout autant que ceux qu'il faudrait protéger, d'après vous, en ne leur imposant pas de faire prendre leurs empreintes digitales?

**Dr Birkett:** Nous voulions parler surtout du processus général, ou de la prise d'empreintes digitales en général. Il peut bien sûr y avoir des cas particuliers comme celui que vous avez décrit, où cette procédure pourrait être appropriée, tout comme dans n'importe quelle enquête policière ou criminelle, mais en règle générale, nous estimons qu'il n'est pas indiqué de se servir des empreintes digitales comme méthode d'identification.

Mr. Chadwick: How would you identify them then?

**Dr. Birkett:** We have good methods of identifying the 25 million Canadians currently in Canada. I would think that similar procedures could be used.

Mr. Chadwick: Yes, but what about the ones coming in when you don't know who they are? For example, I mentioned yesterday that a person arrived in this country and we didn't even know which country they came from, to take them back. When we took them back, we apparently did so to the wrong country, because there was no identification of the individual. Now, that is embarrassing to a country, but the embarrassment lies in not identifying the individuals when they come in, in the first place. If they won't identify themselves to us, then the problem is to protect our own people. First, we have to find out their background. For example, you want to know their medical background. Shouldn't you know their criminal background also? If you can't identify them and they've covered that up, then surely we have the right to find that out.

**Dr. Birkett:** I think you are identifying two issues there. I would say the vast majority of people coming to Canada as refugees are coming to Canada because they are fleeing persecution, war, other devastation, and they are not going to want to hide in Canada. They are quite content. They want to become part of the system in Canada so they can re-establish their lives and their families.

Mr. Chadwick: There is nothing wrong with that, if they identify themselves.

**Dr.** Birkett: That is the group about which we are most concerned, that they should be treated not as criminals but as the victims they are.

Mr. Chadwick: Should we know who they are?

**Dr. Birkett:** Then there is certainly a subgroup of people who are here who might in fact be doing the sorts of things you are describing, and maybe they should be dealt with as a special case. Then the second question is identification of who they are.

Yes, it is embarrassing if somebody is sent back to the wrong country.

Mr. Chadwick: Sure.

Dr. Birkett: But it is very hard to deal with it.

Mr. Chadwick: How can you avoid it?

• 1005

**Dr. Manga:** If you had the fingerprints, would you have been able to identify the right country to send this person to?

Mr. Chadwick: I assure you, we probably would.

**Dr. Manga:** Do you think most countries of the world fingerprint their people?

Mr. Chadwick: We would have a good chance at it.

[Traduction]

M. Chadwick: Mais comment identifieriez-vous ces gens alors?

**Dr Birkett:** Nous avons de bons moyens d'identifier les 25 millions de Canadiens qui se trouvent actuellement au Canada. Je pense que nous pourrions appliquer des méthodes semblables.

M. Chadwick: Oui, mais que faites-vous des gens dont nous ignorons l'identité? Par exemple, j'ai parlé hier d'une personne qui est arrivée au Canada et dont nous ne connaissions même pas le pays d'origine, afin de pouvoir l'y renvoyer. Quand nous l'avons renvoyée, c'était apparemment dans le mauvais pays, parce que nous n'avons pas pu identifier cette personne. C'est très embarrassant pour un pays, mais c'est parce que nous n'avons pas pu identifier cette personne quand elle est arrivée, au tout début. Si les gens ne veulent pas nous faire connaître leur identité, nous devons protéger notre propre population. Premièrement, nous devons connaître les antécédents de ces gens. Par exemple, nous voulons savoir quels sont leurs antécédents médicaux. Est-ce que nous ne devrions pas faire savoir s'ils ont déjà commis des crimes? Si on ne peut pas les identifier et s'ils nous cachent ces crimes, nous avons certainement le droit de faire une vérification.

Dr Birkett: Je pense que vous voulez parler de deux questions différentes. Je dirais que la grande majorité des gens qui viennent au Canada comme réfugiés fuient la persécution, la guerre ou d'autres bouleversements et qu'ils n'ont pas l'intention de se cacher au Canada. Ils sont très contents. Ils veulent s'intégrer à la société canadienne pour refaire leur vie et celle de leurs familles.

M. Chadwick: Il n'y a rien de mal à cela, si ces gens s'identifient.

**Dr Birkett:** C'est le groupe qui nous préoccupe le plus; nous ne voulons pas que ces gens soient traités comme des criminels, mais bien comme des victimes, parce que c'est ce qu'ils sont.

M. Chadwick: Devrions-nous savoir qui ils sont?

**Dr Birkett:** Il y a certainement aussi un petit groupe de gens qui arrivent ici et qui font peut-être le genre de choses que vous avez décrites; il faudrait peut-être les traiter de façon particulière. Il faut donc se demander qui ils sont.

C'est effectivement embarrassant si quelqu'un est envoyé dans le mauvais pays.

M. Chadwick: Certainement.

Dr Birkett: Mais c'est un problème très difficile à résoudre.

M. Chadwick: Comment l'éviter?

**Dr Manga:** Si vous aviez eu ces empreintes digitales, auriez-vous pu savoir dans quel pays envoyer cette personne?

M. Chadwick: Probablement, je vous assure.

**Dr Manga:** Pensez-vous qu'on prend les empreintes digitales des gens dans la plupart des pays?

M. Chadwick: Cela aurait été fort possible.

Mr. Friesen: Your suggestion that paragraph 19(1)(a) be changed from "shall" to "may" is inviting but I think very problematical.

Every client group that comes for government services, regardless of whether it is immigration or any other, wants very strict guidelines so they know exactly where they are. There can be no latitude—and I raised this yesterday. You cannot have an officer operating with caprice or prejudice. On the other hand, they want them to have latitudes because if they are a marginal case, they want to have exceptions. So how do you handle that?

Dr. Birkett: I reiterate that I am not a lawyer, so I am not competent to comment on the legal implications of this. I would handle it by suggesting the two subparagraphs of 19(1)(a) already contain substantial latitude and discretion. They require substantial discretionary decisions on the part of immigration officials to define what is excessive demand, for example, as we have been talking about, and to define whether somebody is a threat to Canadian public health.

By putting the discretion in 19(1)(a) as a "may" instead, you are not necessarily introducing more discretion or latitude into the process. You may be encouraging a more equitable and open application of those processes. People would be able to come forward and be identified and treated for medical problems without feeling it would, of necessity, deny them immigration to Canada. It may in fact encourage a better application of the law. But as I say, I'm not a lawyer and I'm not competent to discuss the technicalities of that.

Mr. Friesen: The best argument going for it is the fact that we don't check Canadian citizens when they go abroad or when they return. I was in the Philippines last May. Nobody asked if I was going to go into any disease-infested area, nor did they check me when I got home to make sure I had not been infected. We are pretty lax on our own people, if the purpose of the paragraph is disease control. We are looking at only one client group and not our own people when it comes to disease control.

What bothers me about this—and this is not an opposition but a general, universal observation I have—is that it contributes to an erosion of section 3 of the act, which says coming to Canada is not a right but a privilege, and the only people for whom it is a right are Canadian citizens and landed immigrants.

By putting in these looser and looser guidelines, we are conveying the general message that, by George, it's your right to come and you should not be prohibited from coming. Sooner or later the sovereignty of Canada comes into play. It should not be exercised with prejudice or caprice, but the decision–making process is still Canadian. It's not foreign.

[Translation]

M. Friesen: Votre suggestion au sujet de la modification du paragraphe 19(1), de façon à permettre plus de latitude, semble intéressante, mais pourrait causer de graves problèmes d'après moi

Tous les groupes de clients des services gouvernementaux, que ce soit dans le domaine de l'immigration ou ailleurs, veulent des directives très précises pour savoir exactement à quoi s'en tenir. Il ne peut pas y avoir de latitude; j'en ai déjà parlé hier. On ne peut pas permettre aux agents de fonder leur décision sur les caprices ou les préjugés. Mais d'autre part, les clients veulent une certaine latitude pour les cas particuliers, ils veulent des exceptions. Comment faire?

Dr Birkett: Je vous répète que je ne suis pas avocat; je n'ai donc pas compétence pour vous parler de l'aspect juridique de cette question. A mon avis, les deux sous-alinéas de l'alinéa 19(1)a) laissent déjà beaucoup de latitude. Ils laissent de nombreuses décisions à la discrétion des agents d'immigration, par exemple quand il faut définir ce qui constitue un fardeau excessif, dont nous avons parlé tout à l'heure, et si quelqu'un constitue une menace pour la santé publique des Canadiens.

En accordant plutôt cette latitude en vertu du paragraphe 19(1), vous ne rendriez pas nécessairement le processus plus discrétionnaire, mais vous en encourageriez une application plus équitable et plus ouverte. Les gens pourraient être prêts à s'identifier et à se faire traiter, s'ils ont des problèmes médicaux, sans craindre que cela ne les empêche nécessairement d'immigrer au Canada. En fait, cela permettrait peut-être de favoriser une meilleure application de la loi. Mais comme je l'ai dit, je ne suis pas avocat et je ne suis pas en mesure de discuter deux points de détail à ce sujet.

M. Friesen: Le meilleur argument en ce sens, c'est que nous ne faisons pas subir d'examen aux citoyens canadiens quand ils se rendent à l'étranger ou quand ils en reviennent. Je suis allé aux Philippines en mai dernier. Personne ne m'a demandé si je comptais aller dans une région touchée par une maladie quelconque, pas plus qu'on ne m'a fait subir d'examen quand je suis revenu, pour s'assurer que je n'avais pas été contaminé. Nous sommes assez laxistes pour nos propres citoyens, si le paragraphe vise effectivement à contrôler les maladies. Nous axons nos efforts seulement sur un groupe de clients, et non pas sur notre propre population, pour lutter contre les maladies.

Ce qui me dérange dans tout cela—et il ne s'agit pas d'une objection, mais plutôt d'une observation générale—, c'est que cela contribue à l'érosion de l'article 3 de la loi, selon lequel l'entrée au Canada constitue un privilège, et non un droit, sauf pour les citoyens canadiens et les immigrants ayant reçu le droit d'établissement.

En relâchant ainsi les directives de plus en plus, nous laissons entendre à tout le monde qu'ils ont le droit de venir et qu'on ne devrait pas les en empêcher. Un jour ou l'autre, c'est la souveraineté du Canada qui sera en jeu. Le processus de décision ne devrait pas être guidé par les préjugés ou les caprices, mais il doit rester au Canada. Il n'appartient pas aux étrangers.

When I was a kid, if there was a diphtheria, chicken pox or scarlet fever epidemic in town, it was not thought scandalous to have a quarantine sign on the door. People were warned not to enter. That was not considered to be an offence but a safeguard. Nowadays that's considered prejudicial. I don't know where this whole thing is going, but I'm saying there are such things as communal rights.

**Dr. Birkett:** I think those are definitely very valid points. It's worth mentioning that 100 years ago when people immigrated to Canada they came over on ships across the Atlantic. Often a third of the people on the ship would die before they even arrived in Canada. That doesn't happen these days. People come by airplane. It's 10 hours and everything's fine. So certainly conditions have changed. There is definitely a role within the public health community, in my opinion, for a quarantine, but it's related to very specific situations to preclude the transmission of disease, and that wouldn't apply for many diseases.

• 1010

You're right, there certainly is a conflict in this. I guess it's a question of where you draw the line in terms of what criteria are appropriate to demand for people coming into Canada. We would argue that disability is too far on that side of the line and that medical matters largely are a matter of personal health and that they would be less. . .

The Chairman: Dr. Manga, a short comment from you to wind up.

**Dr. Manga:** There is indeed too much latitude in the proposed legislation. There is such a great variance among doctors in diagnosing somebody. Doctors have very little knowledge about health care costs for a given disease. Neither do other people who are experts in the field, including health economists, by the way. We don't know what excessive use might mean in a given context. Who is going to administer this particular clause that says somebody may be demanding excessive health and social services in Canada when there are no guidelines or readily available data that say this test will lead to excessive use? We don't know that.

I don't think some of the people you've heard before, including Health and Welfare, were recommending that we have tests for AIDS, for example. Did they do that? I know as a health economist that on a cost-benefit basis it does not make sense for us to be testing for AIDS. So when we are talking about testing in rather general ways, let's be careful about what we're going to test for, because it does cost money. You're worried about rising health care costs. One of the reasons why we have excessive costs is that we think we can test for anything and sometimes it doesn't make sense for us to do so. This is one instance where it would not make any good economic sense to be testing for AIDS.

[Traduction]

Quand j'étais enfant, s'il y avait une épidémie de diphtérie, de varicelle ou de scarlatine en ville, personne ne jugeait scandaleux qu'un avis de quarantaine soit affiché à la porte. Les gens étaient avertis de ne pas entrer. Ce n'était pas considéré comme offensant, mais plutôt comme une mesure de protection. Mais aujourd'hui, on considère que cela porte préjudice. Je ne sais pas où tout cela va finir, mais je tiens à vous dire que les droits collectifs, cela existe.

**Dr Birkett:** Je pense que vos arguments sont tout à fait valables. Il est intéressant de mentionner que, quand les immigrants arrivaient au Canada il y a 100 ans, c'était par bateau, après avoir traversé l'Atlantique. Il arrivait souvent que le tiers des gens qui se trouvaient à bord meurent même avant d'arriver au Canada. Cela ne se produit plus de nos jours. Les gens arrivent par avion. Cela leur prend 10 heures, et tout va bien. Donc, les conditions ont certainement changé. À mon avis, les services de santé publique peuvent certainement décréter une mise en quarantaine, mais seulement dans des cas très précis, pour empêcher la transmission de maladies bien particulières.

Vous avez raison de dire qu'il y a un conflit. Je suppose qu'il s'agit de savoir où il faut tracer la ligne en ce qui concerne les critères justifiables pour les gens qui viennent au Canada. On peut soutenir que l'invalidité se situe trop loin au-delà de cette ligne et que les questions médicales sont dans une large mesure des questions de santé personnelle et qu'elles seraient moins. . .

Le président: Docteur Manga, un bref commentaire pour terminer.

Dr Manga: La loi proposée laisse effectivement trop de latitude. Les diagnostics varient souvent beaucoup d'un médecin à l'autre. Et les médecins ne savent vraiment pas grand-chose des coûts des soins de santé nécessaires pour une maladie donnée. D'ailleurs, les autres experts dans le domaine, y compris les économistes spécialistes de la santé, n'en savent pas beaucoup plus. Nous ne savons pas ce que pourrait signifier un fardeau excessif dans un contexte particulier. Qui va appliquer cette disposition portant sur les personnes susceptibles d'avoir besoin de services de santé et de services sociaux excessifs au Canada, alors qu'il n'existe aucune directive ni aucune donnée facilement disponible selon laquelle un test va entraîner une utilisation excessive? Nous n'en savons rien.

Je n'ai pas l'impression que certains des témoins que vous avez entendus déjà, y compris le ministère de la Santé et du Bien-être social, ont recommandé d'effectuer des tests de dépistage du sida, par exemple. Est-ce qu'ils l'ont recommandé? Je sais, à titre d'économiste spécialiste de la santé, que ces tests de dépistage n'ont aucun sens en termes de rentabilité. Donc, quand on parle de tests de façon générale, il faut bien savoir quels sont les tests qui doivent être effectués, parce que cela coûte quelque chose. Vous vous inquiétez de la hausse des coûts des soins de santé. Une des raisons pour lesquelles ces coûts sont excessifs, c'est que nous pensons pouvoir faire des tests pour tout et pour rien, alors que c'est parfois tout à fait injustifié. Dans ce cas-ci, il ne serait pas justifié, du point de vue économique, d'imposer des tests de dépistage du sida.

The Chairman: Dr. Birkett, Dr. Manga, thank you very much for coming. Your brief has been very helpful to us.

Mr. Allmand: I have a point of order. Mr. Friesen has stated today, and he stated previously, that in section 3 of the Immigration Act it says that the right to immigrate is a privilege, not a right. I just re-examined section 3. I read it through three times and cannot find that anywhere in section 3. I would be quite pleased if Mr. Friesen would more. . . It may be in the act somewhere but I can't find it in section 3. I think for clarification we shouldn't leave a wrong impression. If it is in the act somewhere that it's a privilege rather than a right, I'd like to know the exact citation.

The Chairman: We'll see what we can do on that point, Mr. Allmand.

I would ask Mr. Bob Kellerman and Ms Barbara Jackman to come forward, please, on behalf of the Law Union of Ontario. Colleagues, again on a point of order, the brief of the Law Union is very long and very detailed. It's 90 pages long. If we append it to today's minutes, it will take a long time before you get the official copy. Our clerk says that we could agree to have it appended to one of the last issues that come out and we would then use this working copy in the meantime.

• 1015

Mr. Allmand: I would agree with that recommendation, but I'm wondering if in the meanwhile we could have additional copies available with the clerk if other members of Parliament and I wish to consult it. I find one of the benefits of having briefs in the printed record is that other members of Parliament who are interested in the subject can read those briefs as well. Since there are other members who might be interested in this brief, perhaps we could have additional copies with the clerk that could be obtained by members of Parliament on request.

Mr. Heap: You mean simply photocopy it from this rather than print it?

The Chairman: Yes.

Mr. Allmand: I also approve that it should be attached to a final copy of the proceedings.

The Chairman: Agreed. The clerk will make arrangements for appropriate copies and our record will show that any member or senator who's interested should contact our clerk, Ms Sirpaul.

Mr. Kellerman and Ms Jackman from the Law Union, welcome to our committee. You technically would have the right to read your whole brief but we don't have enough time. So I am sure you will pick out the key points and stress them and then we'll have a round of questions.

[Translation]

Le président: Docteur Birkett, docteur Manga, je vous remercie beaucoup d'être venus. Votre mémoire nous a été très utile.

M. Allmand: J'invoque le Règlement. M. Friesen a dit aujourd'hui, et il l'avait déjà dit précédemment, que l'article 3 de la Loi sur l'immigration stipule que l'immigration est un privilège, et non un droit. Je viens de relire l'article 3. Je l'ai lu trois fois et je n'y ai rien trouvé en ce sens. J'aimerais bien que M. Friesen soit plus. . . Il est possible que cette disposition se trouve quelque part dans la loi, mais je ne l'ai pas trouvé à l'article 3. Pour que les choses soient claires, il me semble que nous ne devrions pas laisser une fausse impression. S'il est écrit quelque part dans la loi que c'est un privilège et non un droit, j'aimerais savoir où exactement.

Le président: Nous allons voir ce que nous pouvons faire à ce suiet, monsieur Allmand.

Je demanderais maintenant à M. Bob Kellerman et à M<sup>me</sup> Barbara Jackman de venir s'installer, au nom de la Law Union of Ontario. Chers collègues, j'invoque moi aussi le Règlement; le mémoire de la Law Union est très long et très détaillé. Il compte 90 pages. Si nous voulons l'annexer au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui, il faudra beaucoup de temps avant que vous en obteniez un exemplaire officiel. La greffière me dit que nous pourrions convenir de l'annexer à un des derniers fascicules qui seront publiés et de nous servir de cet exemplaire de travail entre temps.

Je suis d'accord avec Allmand: recommandation, mais je voudrais savoir si nous pourrions demander à la greffière, d'ici là, de mettre des copies supplémentaires à la disposition des autres députés qui voudraient consulter le mémoire; pour ma part, j'aimerais bien le faire. À mon avis, s'il est intéressant de faire imprimer les mémoires dans les comptes rendus officiels, c'est parce que d'autres députés qui s'intéressent à la question peuvent les lire également. Puisque ce mémoire pourrait intéresser certains autres députés, nous pourrions peut-être demander à la greffière d'en garder des copies que les députés pourraient obtenir sur demande.

M. Heap: Vous voulez dire que nous pourrions simplement photocopier ce document plutôt que de l'imprimer?

Le président: Oui.

M. Allmand: Je suis également d'accord pour qu'il soit annexé à un de nos derniers fascicules.

Le président: D'accord. La greffière prendra les mesures nécessaires pour faire faire un nombre de copies suffisant, et nous allons indiquer dans notre procès-verbal que tout député ou sénateur intéressé devrait communiquer avec notre greffière, M<sup>me</sup> Sirpaul.

Monsieur Kellerman, madame Jackman, de la Law Union, je vous souhaite la bienvenue. En théorie, vous avez le droit de lire votre mémoire au complet, mais nous n'avons pas assez de temps. Donc, je suis sûr que vous voudrez bien nous en exposer les grandes lignes, après quoi nous passerons à une série de questions.

Ms Barbara Jackman (Law Union of Ontario): I could say one thing about the brief. We didn't finish it. There are some major areas that we would still be interested in providing you with comments on—they appear at the end of the bill—such as the Federal Court provisions, the criminal penalties, powers of search and seizure, power of the minister to delegate the detention provisions. So if we have sufficient time we would probably have another 20 or 30 pages to give you.

An hon. member: Are you paid by the hour?

Ms Jackman: I should be.

The Chairman: If you would be kind enough when you have that to send it to our clerk, she'll make sure that we members have it. If the standard motions pass, we'll be meeting toward the end of October and then into November, not to hear witnesses but to wind up our clause-by-clause study. We'll make sure they are distributed so members can study them before we get to that point.

Ms Jackman: Okay.

Mr. Heap: I think it should be said in a practical sense that it will become more difficult to give serious consideration to any suggested amendments if they were to come in very late. It doesn't allow for good distribution and comment. It doesn't allow for negotiations within the committee if they just come in at the last minute.

Ms Jackman: We'll try not to get them at the last minute. It's just that the bill is a very big bill and it's very complicated.

Mr. Heap: I don't think anybody disagrees with you on that.

Ms Jackman: To try to go through it in a comprehensive way has been very time consuming.

The Chairman: If you would care to go straight away into your presentation, then, we would start.

Ms Jackman: I am not going to go through what I think a lot of other people have told you: that the timeframe for this is too quick. As I said, we've been working on this steadily and still haven't finished going through it. I think other organizations that appeared earlier have been at a very distinct disadvantage in presenting their positions to this committee.

What's in this bill, I think, are fundamental changes to the immigration and refugee process. What hasn't been stressed in public has been the fundamental nature of the changes to the immigration process. We have recommended that the passage of some of the clauses in the bill be deferred until there is a proper public debate on them. If you take, for example, the provincial agreements, what the federal government is permitting in this legislation is a series of immigration acts across the country. We will no longer have a federal system of immigration if the provinces take up the offer to negotiate an agreement under section 108.

[Traduction]

Mme Barbara Jackman (Law Union of Ontario): Je vais vous dire une chose au sujet du mémoire: nous ne l'avons pas terminé. Il y a encore quelques grandes questions sur lesquelles nous aimerions vous faire part de nos commentaires—ce sont des dispositions qui figurent à la fin du projet de loi—par exemple les dispositions relatives à la Cour fédérale, aux sanctions pénales, aux pouvoirs de fouille et de saisie, ainsi qu'au pouvoir de délégation, par le ministre, des dispositions de garde. Donc, si nous avions eu suffisamment de temps, nous aurions probablement encore 20 ou 30 pages à vous soumettre.

Une voix: Êtes-vous payée à l'heure?

Mme Jackman: Je devrais l'être.

Le président: Si vous aviez l'amabilité d'envoyer votre texte à notre greffière quand il sera prêt, elle verra à le distribuer aux membres du comité. Si les motions habituelles sont adoptées, nous nous réunirons vers la fin d'octobre et au mois de novembre, pas pour entendre des témoins, mais pour compléter notre examen article par article. Nous allons veiller à ce que votre document soit distribué aux membres du comité, de façon à ce qu'ils puissent l'étudier avant cette date.

Mme Jackman: D'accord.

M. Heap: Je pense qu'il faut souligner que, pour des raisons pratiques, il sera plus difficile d'examiner en profondeur les amendements qui nous seront soumis très tard. Cela ne laisse pas le temps nécessaire pour distribuer et commenter les propositions. Si nous les recevons à la dernière minute, nous n'avons pas le temps d'en négocier l'adoption au sein du comité.

Mme Jackman: Nous avons essayé de ne pas vous soumettre notre texte à la dernière minute, mais le projet de loi est très volumineux et très complexe.

M. Heap: Je pense que personne ne va vous contredire sur ce point.

Mme Jackman: Il nous a fallu beaucoup de temps pour essayer d'en faire un examen approfondi.

Le président: Si vous voulez bien passer maintenant tout de suite à votre exposé, nous pouvons commencer.

Mme Jackman: Je ne m'attarderai pas sur un élément dont bien d'autres personnes vous ont déjà parlé, je pense, à savoir que le délai est beaucoup trop court. Comme je l'ai dit, nous avons travaillé sans relâche et nous n'avons pas encore fini d'étudier le projet de loi. Je pense que les autres organisations qui ont comparu plus tôt ont été nettement désavantagées pour présenter leur position au comité.

Le projet de loi contient à mon avis des changements fondamentaux au processus d'immigration et d'accueil des réfugiés. On n'a pas insisté en public sur la nature fondamentale des changements proposés au processus d'immigration. Nous avons donc recommandé de retarder l'adoption de certaines dispositions du projet de loi afin de permettre un débat public à ce sujet. Prenons par exemple les accords avec les provinces; le gouvernement fédéral permet en fait dans ce projet de loi la création de toute une série de lois sur l'immigration dans les diverses provinces du pays. Nous n'aurons plus de programme fédéral d'immigration si les provinces profitent de l'offre qui leur est faite en vertu de l'article 108 au sujet de la négociation d'accords.

We have always had a federal system of immigration, with the exception of Quebec, in recent years. A change to a provincial admission program is fundamental and it may not be that Canadians support it. It's linked integrally with the constitutional debate that's going on right now, and those clauses shouldn't be passed, in our submission, until the constitutional debate is resolved and there's a discussion as to whether or not Canadians want to have a different immigration act in each province of the country.

• 1020

Another major principle in this bill is the principle of retroactivity. Everything in the bill from admission to removal to the court process is retroactive. That is a fundamental political decision and one that we believe, given that we have never had it in immigration much less in any other area of law in Canada, should be discussed publicly as well—whether or not Canadians really would support people not knowing where they stand with respect to the laws of Canada.

A third point, which is a fundamental change, is the removal of persons without a hearing. If you go back to the immigration legislation starting from 1910, when we first got a semi-comprehensive Immigration Act in Canada, never in the history of immigration legislation have there been removals without hearings with the exception of ministers' permit holders who come in by way of exception and are removed by way of exception. Permitting a removal by a senior immigration officer at a port of entry or inland Canada contravenes, in our submission, principles of natural justice, principles of fundamental justice, given the consequences for the person who is ordered.

Our preference is for the senior immigration officer not to have those powers and to do it another way. When I go through that, we certainly recognize that a lot of people don't need a full hearing and would probably waive a full hearing, but the answer isn't to have them lose their option to have the hearing. The answer is to draft the legislation in a way that gives them an option for a hearing if one is needed.

With respect to visa applications—I am sure you have heard this, probably from the Bar Association—the act provides for persons who are seeking to visit Canada to establish that the person is not an immigrant. In practical terms many people are visiting Canada and are immigrants; they are intending to live permanently in Canada.

[Translation]

Nous avons toujours eu un programme fédéral d'immigration, sauf au Québec, depuis quelques années. Si on change ce programme pour passer à un programme d'admission administré par les provinces, il s'agit d'une modification fondamentale, avec laquelle les Canadiens ne seraient peut-être pas d'accord. C'est une question indissociable du débat constitutionnel qui se déroule à l'heure actuelle, et ces dispositions ne devraient pas être adoptées, comme nous le disons dans notre mémoire, tant que le débat constitutionnel ne sera pas réglé et que les Canadiens n'auront pas décidé s'ils veulent une loi sur l'immigration différente dans chacune des provinces du pays.

Il y a aussi dans ce projet de loi un autre grand principe: celui de la rétroactivité. Tout y est rétroactif, depuis l'admission jusqu'au renvoi, en passant par le processus judiciaire. C'est une décision fondamentalement politique qui devrait à notre avis, étant donné que cela ne s'est jamais fait dans le domaine de l'immigration, et encore moins dans d'autres domaines du droit canadien, faire l'objet d'un débat public également; il faudrait savoir si les Canadiens seraient d'accord pour que les gens ne sachent pas exactement à quoi s'attendre en ce qui concerne les lois canadiennes.

Il y a aussi un troisième point qui constitue un changement fondamental, c'est celui du renvoi sans audience. Aussi loin qu'on puisse remonter dans l'histoire des lois sur l'immigration, depuis 1910, date à laquelle nous avons eu au Canada une première Loi sur l'immigration à peu près complète, il n'y a jamais eu dans aucune loi de possibilité de renvoi sans audience, sauf dans le cas des détenteurs de permis du ministre, qui sont admis au Canada par exception et qui peuvent en être renvoyés par exception également. En permettant à un agent principal d'ordonner le renvoi à un point d'entrée ou à l'intérieur du Canada, on contrevient à notre avis aux principes de la justice naturelle, de la justice fondamentale, étant donné les conséquences qui peuvent découler de ce renvoi pour la personne visée.

Nous préférerions que les agents d'immigration principaux ne disposent pas de pouvoirs de ce genre et qu'on procède d'une autre façon. Nous reconnaissons certainement que bien des gens n'ont pas besoin d'une audience en bonne et due forme et qu'ils seraient probablement prêts à y renoncer, mais la solution, ce n'est pas de leur enlever la possibilité d'obtenir une audience. Ce qu'il faut faire, c'est rédiger la loi de façon à leur permettre de demander une audience si nécessaire.

En ce qui concerne les demandes de visa—vous avez sûrement déjà entendu des observations en ce sens, probablement de l'Association du Barreau—la loi prévoit que les personnes désireuses de visiter le Canada doivent prouver qu'elles ne sont pas des immigrants. En pratique, il y a bien des gens qui viennent au Canada en visite et qui sont des immigrants parce qu'ils comptent venir vivre en permanence au Canada.

Your ordinary entrepreneur or business investor travels back and forth to Canada while their application is in process. Putting in a section that requires an immigrant to prove that the immigrant is a visitor takes away what is allowed under law at the moment. The Federal Court has recognized it as dual intent—that a person can have a legitimate intention to visit and still have a legitimate intention to immigrate to Canada.

So we have recommended that proposed subsection 9.(1.2) be amended to require that the person establish that the person is a visitor rather than that the person establish that the person is not an immigrant, because nobody will be able to come in the interim while their application is in process if you leave the subsection worded the way it is. It takes away the possibility of dual intent.

There is a provision in the legislation that requires that an immigrant state on the application what class they are seeking to immigrate under. So if an independent is seeking to immigrate as an independent, they have to put it on the form. Then there is the section that says the visa officer has to assess the person on that class they have named.

You have to think of it in commonsense terms. People who have lawyers know what class to name. Most people, by far the majority, don't have lawyers and shouldn't need to have lawyers. You are making it so people will require lawyers.

At the present time, when people apply to immigrate I can write a letter to a consulate for a client and say, this person, I think, would qualify as a self-employed and also appears to qualify as an independent; would you assess them on both? This prevents that, and what you are doing... It looks like Canada is being really greedy, and you are going to make people pay twice. If they want to be assessed as an independent applicant, they have to file one application. If they want to be assessed as a self-employed, they have to file another. If they don't know what our laws are, they are not going to know what to put down. They may be misassessed, they may waste their \$1,100—if they have kids—and have to reapply. And believe me, Canada will make them pay a second time. It should be amended, as we have suggested, to delete that-that the person be able, as it is now, to be assessed in more than one category, if there is a potential for qualifying in more than one category, rather than unnecessarily waste time and cause multiple applications to be made.

• 1025

We have opposed the power that the minister has been given to indicate what place the person can apply from. At present people can apply anywhere in the world to immigrate to Canada or to visit in Canada. Allowing the minister to designate a particular visa office, for example, as the office to take family class applications for nationals of particular countries is unrealistic in this day and age. You might have a national of Kenya who is a graduate student in the United

[Traduction]

Il y a souvent des entrepreneurs ou des investisseurs qui viennent faire des voyages au Canada pendant le traitement de leur demande. En obligeant ces immigrants à prouver qu'ils sont des visiteurs, on leur interdit certaines des choses permises actuellement en vertu de la loi. La Cour fédérale a reconnu qu'il s'agit là d'une double intention, c'est-à-dire qu'une personne peut avoir véritablement l'intention de venir au Canada en visite, tout en ayant l'intention d'immigrer ici.

Nous avons donc recommandé de modifier le paragraphe 9.(1.2) proposé de façon à exiger que les personnes en cause soient tenues de prouver qu'elles viennent en visite, plutôt que d'avoir à établir qu'elles ne sont pas des immigrants, parce que personne ne pourra venir au Canada pendant le traitement de sa demande si vous conservez le libellé de ce paragraphe. Cela enlève toute possibilité de double intention.

Le projet de loi contient également une disposition selon laquelle les immigrants doivent indiquer sur leur demande selon quelle catégorie ils souhaitent immigrer. Si un immigrant indépendant veut immigrer à ce titre, il doit l'indiquer sur la formule. Et il y a ensuite une disposition selon laquelle l'agent des visas doit évaluer la demande en fonction de la catégorie indiquée.

Il faut faire preuve de sens commun. Les gens qui ont un avocat savent quelle catégorie inscrire. Mais la plupart des gens n'ont pas d'avocat, et ne devraient pas être obligés d'en avoir un. Or, vous vous arrangez pour qu'ils en aient besoin.

À l'heure actuelle, si j'ai un client qui veut présenter une demande d'immigration, je peux écrire au consulat compétent pour expliquer que cette personne pourrait appartenir à la fois à la catégorie des travailleurs autonomes et à celle des immigrants indépendants, et pour demander si elle peut être évaluée dans ces deux catégories. Cette nouvelle disposition m'en empêcherait, et ce que vous faites... Cela donne l'impression que le Canada est vraiment cupide et qu'on veut faire payer les gens deux fois. S'ils veulent être évalués en tant qu'immigrants indépendants, ils doivent remplir une demande. Et s'ils veulent être évalués comme travailleurs autonomes, ils doivent en remplir une autre. S'ils ne connaissent pas nos lois, ils ne sauront pas quoi écrire. Ils peuvent donc être mal évalués, ce qui leur fera perdre leur 1 100\$-s'ils ont des enfants-et les obligera à présenter une nouvelle demande. Et croyez-moi, le Canada va les faire payer une deuxième fois. Comme nous l'avons suggéré, il faudrait modifier le projet de loi pour supprimer cette disposition; les immigrants devraient pouvoir, comme c'est le cas actuellement, être évalués dans plus d'une catégorie, s'ils peuvent se qualifier pour plus d'une, plutôt que d'occasionner des pertes de temps inutiles et des demandes multiples.

Nous nous opposons à ce que le ministre soit autorisé à indiquer de quel endroit les demandes doivent être présentées. À l'heure actuelle, les gens peuvent soumettre une demande n'importe où dans le monde pour immigrer au Canada ou pour s'y rendre en visite. Il n'est pas réaliste, dans le monde où nous vivons, de permettre au ministre de désigner par exemple un bureau de visa en particulier comme bureau de réception des demandes d'immigration, dans la

States and would have to go back to Kenya to make an application to immigrate. It doesn't make sense to have that power to exclude the opportunity to apply wherever it is most convenient for the person.

The other problem is that in practical terms it would have an adverse impact on particular nationalities. There is no doubt that our government can't process or doesn't process people from different parts of the world equally. So we have recommended that this part be deleted as well. That's on page 24.

The last point on the visa applications is with respect to dependant assessment. I think this must have been a mistake on the part of the government. If you look at page 23 of our brief, we have recommended a rewording for subsection 9.(2). The way it stands now, if you are applying to come as a visitor or as a graduate student, say for six months, and you have three children whom you are not bringing to Canada, and one of them is a teenager and has a criminal conviction or is medically inadmissible, then all those children would have to be assessed because you are coming to visit Canada. You might have no intention to bring those children, but you, as a graduate student, aren't going to get to come to visit Canada because one of the kids who is not coming is inadmissible.

We suggest that you separate visitors and immigrants. With immigrants, you want every family member assessed because at some point in the future, whether they are coming or not, they may come. But with visitors, the only people who may be assessed are the ones who are coming. It is not our business whether somebody's kid has a criminal conviction if that child is never coming to Canada, and we shouldn't be precluding people from visiting because somebody's kid has a criminal conviction.

I can't believe they really intended that, in the same way as I can't believe they really intended to take away the dual intention. So we have recommendations for change there.

On permanent residents with the mobility rights, I am sure you have heard a lot about this. We have recommended what I think other people have recommended: if there are going to be restrictions on mobility rights in order to comply with section 1 of the Charter, because this is clearly a direct infringement for permanent residents, then you should limit in the act itself in two ways.

First, you should put a maximum time limit for mobility and occupational restrictions. We suggested two years here.

# [Translation]

catégorie de la famille, des ressortissants de certains pays. Il pourrait y avoir par exemple un ressortissant du Kenya qui ferait des études supérieures aux États-Unis; il devrait retourner au Kenya pour présenter une demande d'immigration. Le pouvoir d'empêcher les gens de présenter une demande là où cela leur convient le mieux n'a aucun sens.

L'autre problème, c'est qu'en pratique, cette disposition aurait des conséquences négatives sur les ressortissants de certains pays. Il ne fait aucun doute que notre gouvernement ne traite pas de la même façon les demandes provenant des différentes parties du monde, et qu'il ne peut pas le faire. Donc, nous avons recommandé à la page 24 que cette disposition soit supprimée.

Ma dernière observation au sujet des demandes de visa porte sur l'évaluation des personnes à charge. Je pense que le gouvernement a dû faire une erreur à ce sujet. Si vous regardez à la page 23 de notre mémoire, vous verrez que nous y recommandons de reformuler le paragraphe 9.(2). Selon le libellé actuel de cette disposition, quelqu'un qui présenterait une demande pour venir au Canada comme visiteur ou comme étudiant de deuxième cycle, disons pour six mois, et qui aurait trois enfants qu'il n'amènerait pas au Canada, et dont un serait un adolescent ayant un casier judiciaire ou un problème médical empêchant son admission au Canada, tous ces enfants devraient être évalués parce que cette personne voudrait venir en visite au Canada. Elle pourrait n'avoir aucunement l'intention d'amener ses enfants avec elle, mais elle ne pourrait pas venir au Canada pour y faire des études supérieures parce qu'un de ses enfants, qui ne viendrait pas, ne serait pas admissible.

Nous proposons d'établir une distinction entre les visiteurs et les immigrants. Dans le cas des immigrants, il est bon d'évaluer tous les membres de la famille parce qu'ils sont susceptibles de venir plus tard, même s'ils ne viennent pas nécessairement tout de suite. Mais dans le cas des visiteurs, seules les personnes qui viennent au Canada devraient être évaluées. Nous n'avons pas besoin de savoir que l'enfant de quelqu'un a déjà commis un acte criminel si cet enfant ne vient pas au Canada, et nous ne devrions pas empêcher des gens de venir simplement parce qu'un de leurs enfants a un casier judiciaire.

Je ne peux pas croire que ce soit vraiment voulu, pas plus que je ne peux croire que le gouvernement ait vraiment voulu supprimer la double intention. C'est pourquoi nous recommandons des modifications à ce sujet.

Quant à la question des résidents permanents et de la liberté de circulation et d'établissement, vous en avez sûrement beaucoup entendu parler. Nous avons présenté une recommandation que d'autres gens ont soumise aussi, à savoir que, si la liberté de circulation et d'établissement doit être limitée, afin de respecter les dispositions de l'article 1 de la Charte, puisqu'il s'agit nettement d'une transgression directe de ce droit pour les résidents permanents, vous devriez limiter de deux façons les dispositions de la loi elle-même.

Premièrement, vous devriez fixer un délai maximum pour les restrictions relatives à la mobilité et à la profession. Nous suggérons un délai de deux ans.

Second, you should tighten up the wording of the act to make it such that the purpose of those restrictions is linked to the admission of the person to Canada. In other words, if a person is a doctor immigrating to Saskatchewan, then it might be warranted to say that we want him or her to practise in Saskatchewan for a limited period because that's the only reason the person is coming in. But it should be directly linked to the purpose of admission. Where it is not linked to admission, there should not be that condition. So it should be the least intrusive and only where necessary.

We have also recommended, at page 26, that the mandatory terms and conditions be deleted. Now there are terms and conditions that can be imposed on immigrants. Once you have them imposed, you can apply to have them taken away, in every case, to an immigration officer. They are not always varied or cancelled; it depends on what the immigration officer thinks. So the fiancée who didn't marry within three months may well not have the condition revoked and the person may end up going to an inquiry in order to be deported from Canada. But the option to cancel or vary the condition is there.

Under these provisions the government apparently intends to impose mandatory conditions, which means that you can't go to an immigration officer to have them waived. We don't know what those mandatory conditions will be, but I can't imagine a single mandatory condition where in some instance a situation wouldn't arise where there would be a need to vary or cancel it.

If you take the business investor, maybe the fund goes out of business or something like that. The person may have compelling reasons and should have the option of having someone consider them.

We have put examples in here. What is the fiancée who gets to Canada and whose spouse dies in the three months during which she is supposed to marry him going to do if it's a mandatory condition? She has no husband to marry and no way to vary the condition. Under the current law she would go to an inquiry, be deported, and maybe two or three years later have an appeal at the Immigration Appeal Division. It's unfair not to allow for a variation of those conditions. So we've recommended rewording in order to accomplish that purpose, both in relation to permanent residents, conditions on mobility, and non-mandatory conditions.

1030

We have noted in the bill, by the way, parts of it where we think the amendments are good. We haven't made recommendations, but certainly with former Canadian citizens, for example, it's an improvement. They will now have an appeal on equitable grounds prior to removal from Canada. There are a number of things in here that are quite helpful.

#### [Traduction]

Deuxièmement, vous devriez resserrer la formulation de la loi de façon à ce que le but de ces restrictions soit lié à l'admission de la personne visée au Canada. Autrement dit, s'il s'agit d'un médecin qui immigre en Saskatchewan, il peut être justifié d'exiger qu'il ou elle exerce en Saskatchewan pendant un certain temps, parce que c'est la seule raison pour laquelle cette personne vient au Canada. Mais cela devrait être directement lié au motif d'admission, sans quoi il ne devrait pas y avoir de condition de ce genre. Il faudrait donc que ces restrictions empiètent le moins possible sur la liberté des gens et qu'elles ne soient imposées que dans les cas où c'est vraiment nécessaire.

Nous recommandons également, à la page 26, de supprimer les conditions obligatoires. À l'heure actuelle, il est possible d'imposer des conditions aux immigrants. Une fois qu'elles sont imposées, il est possible de présenter une demande à un agent d'immigration pour qu'elles soient supprimées. Ces conditions ne sont pas toujours modifiées ou annulées; tout dépend de l'avis de l'agent d'immigration. Donc, une fiancée qui ne s'est pas mariée dans les trois mois prévus peut très bien voir cette condition maintenue et faire l'objet d'une enquête en vue de sa déportation à l'extérieur du Canada. Mais la possibilité de modifier ou d'annuler la condition existe.

En vertu de ces dispositions, le gouvernement compte apparemment imposer des conditions obligatoires, ce qui signifie qu'elles ne pourraient pas être levées par un agent d'immigration. Nous ne savons pas en quoi consisteront ces conditions obligatoires, mais je ne vois vraiment pas dans quel sens on peut parler de conditions obligatoires qui n'auraient pas besoin d'être modifiées ou annulées à cause d'une situation particulière.

Prenons par exemple un investisseur; il est possible que le fonds cesse ses opérations, ou quelque chose du genre. Cette personne pourrait avoir des raisons incontournables et devrait avoir la possibilité de les soumettre à quelqu'un.

Nous donnons des exemples dans notre mémoire. Supposons qu'une fiancée arrive au Canada et que son futur conjoint meure dans les trois mois qui lui sont alloués pour se marier; que pourra-t-elle faire s'il s'agit d'une condition obligatoire? Elle n'a plus personne à épouser, et aucun moyen de faire modifier cette condition. Aux termes de la loi actuelle, elle subirait une enquête, serait expulsée, et peut-être deux ou trois années plus tard, aurait la possibilité d'en appeler à la Section d'appel de l'immigration. Il est injuste de ne pas permettre que ces conditions puissent être modifiées. Nous avons donc recommandé une reformulation à cette fin, tant pour ce qui est des résidents permanents que des conditions relatives à la mobilité et aux conditions non obligatoires.

Soit dit en passant, nous avons relevé dans le projet de loi les modifications que nous jugeons plutôt bonnes. Nous n'avons fait aucune recommandation à leur sujet, mais pour ce qui est des gens qui étaient déjà citoyens canadiens, par exemple, il faut reconnaître qu'il y a là une amélioration. Ils auront désormais la possibilité d'en appeler de la décision pour des raisons d'équité avant d'être renvoyés du Canada. Ce projet de loi renferme un certain nombre de modifications fort utiles.

The landing card problem is one that we've raised, and I think you've probably heard about it. Permanent residents will no longer be able to obtain returning residents' permits. I think the bar and other organizations have recommended that provision be put back in there. The way it stands now, if you're a graduate student, you want to travel abroad and you're going to do a doctoral program that takes three years, you can have some certainty you can come back to Canada. You get a returning resident's permit. It's valid for three years and you know you can come back in on the strength of that permit. The government has cancelled that, so any graduate student who wants to travel abroad to study is at risk of never being allowed to come back into Canada if he or she is a permanent resident. We're recommending that you put that back in.

If you have a business executive for a multinational who has to work abroad for a couple of years—in fact, I know one case where the guy was a bank manager in the Caribbean for years, as a permanent resident. They don't have any certainty they're ever going to be allowed back in. It really puts them in a tenuous position and may make people not be able to make choices that they would normally make because they can't get a reassurance that their readmission to Canada will in fact be approved.

The other problem with the landing cards, in practical terms—and this doesn't appear from the legislation itself—is how people are going to get them renewed if they're lost or if they're expired. Our past experience in this—you have to remember the role of immigration officers is to enforce the Immigration Act and facilitate it. If you go in person to an immigration office to extend a visa, chances are you'll have an hour's examination by the officer. Once people are permanent residents in Canada, most of them want to forget about Immigration. Immigration carries for many people, if not most, very bitter memories of insensitive bureaucrats in terms of how they've been dealt with by officials who have too many cases to deal with and are concerned about enforcement primarily.

These people shouldn't have to go back to Immigration to be subjected, after they're permanent residents, to a cross-examination by an immigration officer about what they've done for the last three years, just in order to get a permanent resident's card renewed, which is a right that they should have under the legislation.

# [Translation]

Nous avons déjà soulevé le problème des permis d'établissement, et nous n'avons sûrement pas été les seuls à le faire. Les résidents permanents ne pourront désormais plus obtenir de permis de retour. Je pense que le Barreau ainsi que quelques autres associations ont recommandé que cette disposition soit rétablie dans le projet de loi. La loi actuelle donne à quelqu'un qui a l'intention d'aller étudier pendant trois ans dans un autre pays afin d'obtenir un doctorat, par exemple, l'assurance de pouvoir revenir au Canada, ou à peu près. Cet étudiant peut obtenir un permis de retour pour résident permanent. Le permis en question est valide pendant trois ans, et on sait qu'il permettra de rentrer au Canada après ce temps. Mais le gouvernement a éliminé cette garantie. Désormais, tout diplômé ayant l'intention d'aller étudier dans un autre pays risque de ne jamais pouvoir rentrer au Canada, même s'il en est un résident permanent. Nous vous recommandons de remettre cette garantie dans la loi.

Prenons le cas d'un gestionnaire d'une multinationale qui doit aller travailler à l'étranger pendant deux ou trois ans—en fait, je connais quelqu'un qui a été directeur de banque dans les Antilles pendant des années, et qui était résident permanent du Canada. . . Ces gens n'ont absolument aucune certitude de pouvoir revenir un jour au Canada. Cela les place vraiment dans une position incertaine, et peut même les empêcher de faire certains choix qu'ils feraient normalement, uniquement parce qu'ils ne peuvent avoir la certitude de pouvoir rentrer au Canada à la fin de leur mandat ou de leur séjour à l'étranger.

L'autre difficulté, pour ce qui est des permis d'établissement, sur le plan pratique-et cela n'est pas prévu dans le projet de loi-c'est comment pourra-t-on renouveler son permis que l'on aura perdu ou qui sera venu à échéance? Notre expérience à cet égard nous enseigne que... il ne faut pas oublier que le rôle des agents d'immigration est d'appliquer la Loi sur l'immigration et d'en faciliter l'application. Quand on se présente à un bureau d'immigration pour demander de prolonger la durée d'application de son visa, par exemple, on peut s'attendre à devoir répondre aux questions de l'agent pendant une bonne heure. Une fois que les gens sont devenus résidents permanents au Canada, la plupart d'entre eux ne veulent plus entendre parler de l'immigration. Pour bien des gens, pour ne pas dire la majorité d'entre eux, l'immigration leur rappelle de très mauvais souvenirs de fonctionnaires insensibles, qui avaient une charge de travail beaucoup trop lourde et qui étaient davantage préoccupés par l'application de la loi.

Ces gens ne devraient pas avoir à revenir devant l'Immigration pour être assujettis, après avoir obtenu leur résidence permanente, à un contre-interrogatoire par un agent d'immigration au sujet de leurs activités des trois dernières années, et ce, uniquement pour obtenir le renouvellement de leur carte de résident permanent, qui devrait être un droit prévu par la loi.

Immigration has two problems. One is the cross–examination problem of their officers, and the other is their inefficiency. We've recommended here that you put the landing card renewals in the passport office somehow, because the passport people do seem to know how to issue documents without causing people problems, and they do it quite efficiently.

I am sure that if something's not done about it, I'll see cases like this when the bill comes into effect. We'll have a person who's lost a document. He is in inquiry and the immigration commission will say, you can't have the document until we see what happens at inquiry. There's a presumption that a person's not a permanent resident if she doesn't have a document. If she can't get the document until after she is deported, she is going to get deported because she can't meet the presumption. She doesn't have the document. That kind of thing will happen if it's not taken out of the control of immigration officers who are responsible for enforcement.

We've made that recommendation, which is at page 30. We've also recommended that there be a clear statutory duty to reissue to persons who've lost their cards.

Minister's permits: The government has in here a power to limit the permit and say you can't leave Canada. I'm not quite sure why they want that power for permit holders. It doesn't exist now, but I think if they're going to have the power it shouldn't be a broad power. It should be limited to particular classes of persons. The best way to do that is by regulation. Permanent residents, visitors, are subject to terms and conditions, so we've recommended that section 37 be amended to allow for permits to be issued not exceeding three years, subject to terms and conditions of a prescribed nature. That would put it into the regulations and allow them to say to visitors to whom they are giving the permit as a one-shot deal, you can't leave Canada in the meantime because you're only being allowed to come for a month, to visit, and that was the sole purpose you told us about.

• 1035

If it's left this way officers will probably apply it to people to whom it shouldn't be applied. It will happen that you have a long-term resident who's been in Canada ten years and has three kids at home who she hasn't seen for ten years. She'll get the minister's permit. She won't be able to go home to visit her kids until she's landed because some immigration officer has decided to restrict her exit from Canada. It should be tailored in the regulations to suit the purpose for which the restriction is put in there.

#### [Traduction]

L'Immigration a deux problèmes particuliers. L'un de ces problèmes, ce sont les contre-interrogatoires menés par les agents d'immigration, et l'autre, leur inefficacité. Nous recommandons de confier le renouvellement des permis d'établissement au bureau des passeports, parce que les agents de ces bureaux semblent savoir comment délivrer des documents sans causer de difficultés aux gens, et ils le font d'ailleurs avec beaucoup d'efficacité.

Je suis persuadé que si l'on ne fait rien à cet égard, il y aura des cas de ce genre lorsque le projet de loi entrera en vigueur. Il y aura quelqu'un qui aura perdu un document. Cette personne fera l'objet d'une enquête, et la Commission de l'immigration dira ne pas pouvoir lui remettre le document avant de connaître les conclusions de l'enquête. On part du principe qu'une personne n'est pas un résident permanent si elle n'a pas un document particulier en sa possession. Si elle ne peut obtenir le document avant d'être expulsée, elle sera alors expulsée, ayant été incapable de prouver qu'elle était un résident permanent du Canada. Elle n'a pas le document en question en sa possession. Ce genre de chose se produira si cette activité demeure sous le contrôle des agents d'immigration responsables de l'application de la loi.

Cette recommandation se trouve à la page 30 de notre document. Nous recommandons aussi que la loi prévoie clairement le devoir de délivrer un nouveau permis aux personnes qui l'ont perdu.

Permis délivrés par le ministre: le gouvernement a le pouvoir d'imposer des limites aux permis et d'interdire de sortir du Canada. Je ne sais pas trop pourquoi le gouvernement a besoin de ce pouvoir à l'endroit des titulaires de permis. Il n'existe pas à l'heure actuelle, mais je pense que si le gouvernement doit être doté de ce pouvoir, il ne devrait pas être trop étendu. Il devrait être limité à certaines catégories particulières de personnes. La meilleure façon de le faire, c'est par voie de règlement. Les résidents permanents et les visiteurs sont assujettis à des conditions, et c'est pour cette raison que nous recommandons de modifier l'article 37 de manière à faire en sorte que les permis ne soient pas valides pour plus de trois ans, moyennant les conditions prescrites. Cela serait alors prévu dans les règlements, et permettrait aux autorités de dire aux visiteurs que le permis qui leur est accordé n'est pas renouvelable et qu'ils ne peuvent sortir du Canada entre temps, car le permis ne vaut que pour une visite d'une durée d'un mois, et il n'a été délivré qu'à cette fin.

Si l'on conserve la formulation actuelle, des agents appliqueront probablement l'article à des personnes auxquelles il ne devrait pas s'appliquer. Il arrivera probablement qu'une résidente de longue date au Canada, qui est au pays depuis 10 ans et qui a trois enfants qui sont encore dans son pays d'origine, qu'elle n'a pas vus depuis 10 ans, obtienne un permis du ministre, mais qu'elle ne puisse ensuite aller visiter ses enfants avant d'avoir obtenu le droit d'établissement, parce qu'un agent d'immigration aura décidé qu'elle ne peut sortir du Canada. Ces modalités, prévues au règlement, devraient être ajustées au but visé par la restriction prévue.

The other thing we've recommended is in relation to what happens if you stay in Canada after your permit expires. The minister can order deportation. We've recommended that it be a departure order so that the person, like everyone else, be given the chance to leave Canada in compliance with the departure order. The person would face a deportation order under which you can never come back without consent of the minister. Then, if they don't comply with the departure order, they would be deported. It seems to be a fairer way, particularly given the fact that the minister is deporting without any kind of a hearing.

Mr. Heap: What page is that?

Ms Jackman: That's at page 34. If I'm being too picky or if we're going to run out of time, you should tell me. I consider these all very important points.

The Chairman: I think it's just marvellous, thank you. Carry on.

Ms Jackman: Regarding provincial consent, look at page 36 of the brief. A permit holder can get landed on a minister's permit after five years. The way the amendments read is that they can't be landed without the consent of the province. That's after the person has already been allowed to stay in Canada five years on a permit. We think that's unfair. Probably the province will say yes, but a province may say no. We think the provincial consent should be given at the time the permit is issued because these people have an expectation that they'll get landed.

They come in on the permit because the family immigrates. The youngest child is medically inadmissible and is put on a permit. Five years later they apply for that child to be landed. By way of exception, the province says no. When they brought the child the family thought the child could be landed. You can't leave the child indefinitely. It should be required that they get the provincial consent when they issue the permit and only go back to the province if there is material change in circumstance.

If there is a material change in circumstance they could go back to the province and say, look, this kid now has 10 criminal convictions. Are you still prepared to consent to landing after the five years on the permit, because we think

# [Translation]

Nous avons aussi formulé une recommandation au sujet de ce qu'il arrive à quelqu'un qui demeure au Canada après l'expiration de son permis de séjour. Le ministre peut ordonner son expulsion. Nous recommandons que ce soit plutôt une mesure d'interdiction de séjour qui soit émise, de manière à permettre à l'intéressé, comme à toute autre personne, de sortir du Canada selon les termes de la mesure d'interdiction de séjour. Quelqu'un faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ne peut jamais revenir au Canada sans le consentement du ministre. Par la suite, si la personne en question ne se conforme pas à la mesure d'interdiction de séjour, elle sera expulsée. Cela nous apparaît comme une façon beaucoup plus juste de procéder, notamment si l'on considère le fait qu'une mesure d'expulsion prise par le ministre ne donne droit à aucune audience.

M. Heap: À quelle page cela se trouve-t-il?

Mme Jackman: À la page 34. Si j'entre un peu trop dans les détails, ou si le temps risque de nous manquer, dites-le-moi. Tous ces aspects sont très importants.

Le président: Votre mémoire est une petite merveille. Merci. Poursuivez.

Mme Jackman: Pour ce qui est du consentement de la province, nous en discutons à la page 36 du mémoire. Le titulaire d'un permis délivré par le ministre peut obtenir le droit d'établissement après cinq ans. Selon la formulation des modifications qui sont apportées, le titulaire d'un permis ne peut obtenir le droit d'établissement sans le consentement de la province. Il ne faut pas oublier que l'on a permis à l'intéressé de demeurer au Canada pendant cinq ans. Cela nous paraît injuste. Les autorités provinciales donneront probablement leur consentement, mais un refus est toujours possible. Nous pensons que les autorités provinciales devraient donner leur consentement au moment même où le permis est délivré, car ces personnes s'attendent à obtenir le droit de s'établir au Canada.

Ils viennent donc s'établir au Canada, en se fiant au permis qu'ils ont obtenu, car c'est toute la famille qui immigre. Supposons que le plus jeune des enfants soit inadmissible pour des raisons médicales et que cela soit énoncé dans les conditions rattachées au permis. Cinq ans plus tard, les parents demandent que cet enfant obtienne son droit d'établissement. Supposons qu'exceptionnellement, les autorités provinciales refusent. Au début, la famille pensait que l'enfant pourrait obtenir son droit d'établissement. On ne peut pas laisser le cas de cet enfant dans l'incertitude indéfiniment. Il faudrait que l'Immigration obtienne le consentement de la province lorsqu'elle délivre le permis et que l'on ne revienne devant les autorités provinciales que s'il se produit des changements importants.

Si la situation changeait de façon importante, on pourrait alors informer les autorités provinciales du fait que cet enfant a été reconnu coupable de s'être livré à des activités criminelles à dix reprises, par exemple. On pourrait demander

there's a material change? The province could say no at that point. At least you would know ahead of time that you have some security, that after five years on the permit you'll get your papers if the consent of the province is up front. Only on a change of circumstance would you go back for permission.

The "unable or unwilling to support" section is at page 38 of the brief. It starts at page 37 but the recommendation is at page 38. They reworded it to make inadmissible to Canada persons who haven't been able to satisfy an immigration officer that adequate arrangements have been made for their care and support. We've put in a qualification there, in terms of the public assistance they're talking about in the section they've put in, that it be public assistance other than public assistance as the primary means of care and support, because everybody uses public programs in Canada. It should be clear that we're talking about social welfare, welfare programs. Just to qualify it, we would have that put in.

Mr. Heap: Is it all right if we interrupt with very brief questions for clarification? There are so many points here, and they're interesting.

The Chairman: I agree.

Mr. Heap: I take it you would be agreeing with the statement some people have made that we're not going to let a person immigrate and say he'll live on welfare?

Ms Jackman: No, I don't have a problem with that. I don't think we should be letting people come in to live on welfare.

Mr. Heap: Yes, okay. That was the argument put forward. When you say "primary means of support", you don't mean that the person can never access any public—

Ms Jackman: I don't want someone—

Mr. Heap: You mean that the person will be able to access it in the way any of us does.

• 1040

Ms Jackman: That's right. I just don't want some bright visa officer to say, your kids are going to be going to public school; that's a public program, therefore you're going to use public assistance. I just want it clear there is a limit to what we're talking about in terms of public assistance. Perhaps you're going to take an English program. That's public.

## [Traduction]

aux autorités provinciales si elles sont toujours disposées à accorder le droit d'établissement à cette personne après cinq ans, malgré l'évolution importante de la situation. Elles pourraient alors refuser. Si l'on procédait ainsi, les gens auraient au moins une certaine garantie à l'avance qu'après cinq ans ils recevraient leurs papiers si les autorités provinciales avaient déjà donné leur consentement au départ. On ne reviendrait devant les autorités provinciales que si la situation avait changé d'une manière importante.

Nous discutons ensuite de l'article concernant l'incapacité ou le manque de volonté de subvenir aux besoins à la page 38 du mémoire. La discussion commence à la page 37, mais la recommandation figure à la page 38. On a reformulé cet article de manière à rendre inadmissibles au Canada des personnes n'ayant pu convaincre un agent d'immigration que les dispositions nécessaires ont été prises en vue d'assurer leur soutien. Nous avons voulu apporter une précision au sujet de l'aide sociale dont il est question dans l'article, à savoir que l'aide sociale ne soit pas le premier moyen d'assurer le soutien des personnes en question, car tout le monde bénéficie des programmes publics au Canada. Il devrait être clair qu'il s'agit ici du bien-être social, des programmes de bien-être. Nous ajouterions cela, pour que ce soit bien clair.

M. Heap: Avez-vous des objections à ce que nous vous interrompions de temps à autre pour obtenir des précisions? Vous abordez tellement d'aspects dans votre mémoire, et ils sont tous intéressants.

Le président: Je suis d'accord.

M. Heap: Je suppose, alors, que vous serez d'accord avec certaines personnes qui ont dit qu'il ne faudrait pas permettre à quelqu'un d'immigrer au Canada et de vivre uniquement de l'assistance sociale.

**Mme Jackman:** Oui, je suis d'accord. Nous ne devrions pas admettre des gens au Canada et leur permettre de vivre de l'assistance sociale.

**M.** Heap: Oui, d'accord. C'est l'argument que certains ont fait valoir. Par «principal moyen de subsistance», vous ne voulez pas dire que l'intéressé ne peut bénéficier d'aucun programme d'assistance publique. . .

Mme Jackman: Je ne veux pas que quelqu'un puisse. . .

M. Heap: Vous voulez dire que la personne en question pourra bénéficier des programmes d'assistance publique comme tous les Canadiens.

Mme Jackman: C'est juste. Je ne veux tout simplement pas qu'un brillant agent des visas dise à des gens que leurs enfants vont devoir fréquenter l'école publique, car il s'agit d'un programme public, et que par conséquent ils vont devoir utiliser l'assistance publique. Je tiens seulement à ce qu'il soit clairement établi qu'il y a une limite lorsqu'il s'agit de l'assistance publique. Vous allez peut-être devoir vous inscrire à un programme d'anglais. Cela est aussi un programme à caractère public.

Mr. Heap: Can I go back to the one about the permanent resident leaving the country? Would there be any problem if there was no expiry date on the card and he or she goes away for three years and comes back?

Ms Jackman: No, he would still have a problem. The Immigration Act, section 24, says if you're out of Canada longer than six months in 183 days there's a presumption you're not an immigrant. If you lose your card overseas and can't get another one because some immigration officer doesn't want to give you one, you have a double presumption against you: no card and you're out longer than six months. And those people won't get back in.

The next point is the senior immigration officers. Bob is going to do criminal inadmissibility and the security and detention provisions, so I'm skipping that. At page 59, we've senior immigration officers and made dealt with recommendations at the bottom of the page. At the present time, most of the refugee claimants who come into the country would rather not go to an inquiry. Most of them don't have a visa or they want to remain in Canada permanently. They're intending immigrants without a visa to immigrate. The grounds are clear. There is no contest for many of those people. They would probably sign off so they don't have to appear at a hearing. They do that now in the SIP program in the refugee process. A lot of people who arrive at our borders who don't have the proper documents or the consent of the minister would waive the hearing. To have the hearing taken away from the person per se across the board is unfair.

I want to give you an example. One of the grounds the senior immigration officer can use to remove a person is if he comes back without consent of the minister. We took a case to the Supreme Court of Canada on that issue. The person had gone overseas, been deported, told them he'd been deported and received a work permit to come back. When he arrived in Canada they said he didn't have consent; it wasn't registered anywhere. The officer who actually gave him the temporary visa to come into Canada didn't know he'd been deported. Another officer had the other file and it was on the other file, so there was a mix-up there.

[Translation]

M. Heap: Puis-je revenir à la question du résident permanent qui sort du pays pendant un certain temps? Cela poserait-il un problème si aucune date d'expiration n'était mentionnée sur le permis, et si quelqu'un passait trois années à l'extérieur du pays, pour revenir ensuite, par exemple?

Mme Jackman: Oui, il y aurait encore une difficulté. L'article 24 de la Loi sur l'immigration stipule que si quelqu'un s'absente du Canada pendant plus de six mois, ou 183 jours, on suppose qu'il n'est pas un immigrant au Canada. Celui qui perd son permis à l'étranger, et qui ne peut en obtenir un autre parce qu'un agent d'immigration le lui refuse, fait face à une double présomption qui pèse contre lui: il n'a plus de permis et il a séjourné pendant plus de six mois à l'extérieur du Canada. Cette personne ne pourra rentrer au Canada.

Nous discuterons ensuite de la situation de l'agent d'immigration principal. Bob vous parlera de l'inadmissibilité pour des motifs d'ordre criminel ainsi que des dispositions concernant la sécurité et la détention. Je laisserai donc ces aspects de côté pour l'instant. À la page 59, nous discutons donc de la situation de l'agent d'immigration principal et nous formulons un certain nombre de recommandations au bas de la page. À l'heure actuelle, la plupart des demandeurs du statut de réfugié qui arrivent au Canada préféreraient se passer d'une audience. La plupart d'entre eux n'ont pas de visa ou désirent demeurer au Canada en permanence. Il s'agit donc de gens qui ont l'intention d'immigrer au Canada, mais qui n'ont pas de visa d'immigrant. Leurs motifs sont clairs. Pour nombre d'entre eux, il n'y a aucune contestation possible. Ils signeraient probablement n'importe quoi pour ne pas avoir à subir une audience. C'est d'ailleurs précisément ainsi que l'on procède à l'heure actuelle dans le contexte du processus de reconnaissance du statut de réfugié, avec le programme SIPS. Il y a donc un grand nombre de personnes qui arrivent à nos frontières, et qui n'ont pas les documents appropriés ou qui n'ont pas le consentement du ministre, qui refuseraient d'être soumises à une audience. Mais enlever à tout le monde la possibilité d'être entendu au cours d'une audience, le faire d'une manière générale, nous apparaît injuste.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Parmi les motifs que peut invoquer l'agent principal pour renvoyer une personne, il y a le fait qu'elle revienne au Canada sans le consentement du ministre. Nous avons présenté une cause à la Cour suprême du Canada sur cette question. L'intéressé était allé à l'étranger, avait été expulsé, avait dit aux autorités qu'il avait été expulsé, et avait quand même obtenu un permis de travail lui permettant de revenir au Canada. À son retour au Canada, on lui a dit qu'il n'avait pas obtenu le consentement du ministre, que ce n'était consigné nulle part. L'agent qui lui avait donné le visa temporaire lui permettant de revenir au Canada ne savait pas qu'il avait été expulsé. C'était un autre agent qui avait son dossier, et ce renseignement y était consigné. Il y a donc eu certaines difficultés dans cette affaire.

That is not a simple question of law. That's a very complicated one. We did an 80-page factum to the Supreme Court of Canada on estoppel whether the government ought to have known. As it was, a month before the case was to be argued, the government decided to land him and not have the case proceed. A person in that situation would never get to the Supreme Court under this system.

So we've recommended you give the person the option to waive the hearing so they don't have to appear before the adjudicator. Most refugee claimants would do that just to have it go quickly, and that's the bulk of these inquiries. Or you at least put a restriction on the senior immigration officer that if there are legal or factual issues in dispute, the senior immigration officer shall refer to an adjudicator for a hearing.

Mr. Chadwick: Wouldn't you say somebody lied under the circumstance you just talked about?

Ms Jackman: No, he told them. He told officer A he had been deported. Officer B gave him the visa and didn't know he had been deported. Officer A never told officer B.

Mr. Chadwick: Did he tell officer B he'd been deported?

Ms Jackman: Officer B never asked him. He'd already told officer A.

Mr. Chadwick: Well, then I think he lied to officer B when he came in the country. Don't you think that happened?

Ms Jackman: No. In fact I think we would have won it in the Supreme Court and that's why it was settled. They didn't want it argued in the Supreme Court. He didn't have the duty to tell them at the border. The officer overseas gave the consent to come back so he assumed he had consent to come back from the visa office.

Mr. Chadwick: Assuming.

Ms Jackman: Well, he got it. He knew he was deported. The document was issued. It's consent.

Mr. Chadwick: It sounds to me like he lied.

• 1045

Ms Jackman: No, he didn't lie; it was a mix-up in the visa office, with their having a dual filing system. That was the problem. But in any event, in that case there are very complex legal issues, and that's the point of it. You should be able to have that litigated properly in a full hearing on those kinds of issues.

Mr. Heap: I have plenty of cases in my office, not overseas, but right within an office... One officer failed to put the person's new address into the file—this is one example. The person received a letter to come in about his landing and

[Traduction]

Ce n'est pas qu'une simple question de droit. Le problème est même fort complexe. Nous avons présenté un factum de 80 pages à la Cour suprême du Canada dans lequel nous cherchions à démontrer si le gouvernement aurait dû savoir. Puis à peine un mois avant l'argumentation, le gouvernement a décidé de lui accorder le droit d'établissement et de mettre un terme aux procédures. Une personne à qui cela arriverait aujourd'hui ne pourrait jamais présenter sa cause à la Cour suprême avec le système actuel.

Nous recommandons, par conséquent, d'accorder à l'intéressé la possibilité de renoncer à l'audience, de manière à ne pas avoir à comparaître devant l'arbitre. C'est la formule que préféreraient la plupart des demandeurs du statut de réfugié, uniquement pour accélérer les choses, et il faut préciser que ces enquêtes représentent le gros du travail des services d'immigration. On pourrait aussi, à tout le moins, faire en sorte qu'en cas de disputes sur des aspects juridiques ou des faits concernant l'affaire, l'agent principal renvoie l'affaire à un arbitre en vue de la tenue d'une audience.

M. Chadwick: Ne diriez-vous pas que quelqu'un a menti dans l'affaire que vous venez tout juste de décrire?

Mme Jackman: Non, il leur a dit ce qu'il en était. Il a dit à l'agent A qu'il avait été expulsé. L'agent B lui a donné le visa, et ne savait pas qu'il avait été expulsé. L'agent A n'en a jamais informé l'agent B.

M. Chadwick: Mais a-t-il dit à l'agent B qu'il avait été expulsé?

Mme Jackman: L'agent B ne le lui a jamais demandé. Il l'avait déjà dit à l'agent A.

M. Chadwick: Je pense alors qu'il a menti à l'agent B à son arrivée au pays. N'êtes-vous pas d'accord avec moi?

Mme Jackman: Non. En fait, je pense que nous aurions eu gain de cause devant la Cour suprême, et c'est pour cela que la personne en question a obtenu son droit d'établissement. On ne voulait pas que la Cour suprême se prononce sur l'affaire. Il n'avait pas l'obligation de le dire à la frontière. L'agent en poste à l'étranger lui a permis de revenir au Canada. Il a donc supposé qu'il avait aussi le consentement du bureau des visas.

M. Chadwick: C'était une supposition.

Mme Jackman: Il avait obtenu le consentement. Il savait qu'il avait été expulsé. Mais il avait obtenu le document. C'était un consentement.

M. Chadwick: Il me semble qu'il a menti.

Mme Jackman: Non, il n'a pas menti. C'est une erreur qui s'est produite au bureau des visas, en raison de son double système de classement. C'était vraiment cela le problème. Mais, quoi qu'il en soit, cette affaire soulève des questions d'ordre juridique très complexes, et c'est ce qu'il importe de comprendre. Il faudrait que de telles questions puissent être débattues au cours d'une audience en bonne et due forme.

M. Heap: J'ai beaucoup de cas de ce genre à mon bureau, pas à l'étranger, mais à l'un des bureaux... Il est arrivé qu'un agent néglige d'inscrire la nouvelle adresse d'une personne dans son dossier—ce n'est qu'un exemple

was asked, why didn't you answer the other four letters? He asked what address they sent it to, and he was shown his previous address. He said, but I brought in my change of address. The officer then punched it up on the computer, and indeed he had brought his change of address in, but it had not been copied into his file.

Ms Jackman: That's what happens.

Mr. Heap: As it happens, his security check had run out, and because the immigration officers didn't do their jobs, he was penalized. He had to get another security check. This happens time and time again and I take offence at Mr. Chadwick's assuming that the customer is always wrong or the immigrant is always wrong and lies.

Mr. Chadwick: I think you're taking exception to the wrong thing, Mr. Heap. What I said was that in this case—

Mr. Heap: I think you don't know what you're talking about. If you'd do more work with your constituent, you would find out what happens in our immigration department.

Ms Jackman: We have recommended that there be some qualifications on that power to remove; that some cases go to a hearing, or that at the person's instance it goes to a hearing.

In respect of the Immigration and Refugee Board, there are some improvements; the discipline process is an improvement. However, we've made some recommendations. We've recommended in terms of the tenure of board members—this is at page 62—that the appointment process be legislated, that the government be required to appoint board members from a list of persons given to them from the Canadian Bar Association and the Canadian Council For Refugees and those kinds of national organizations.

We've taken the position in the brief that in the absence of a proper appointing system, we do not support the seven-year terms. And even though we're perfectly aware that the three-year terms and the one-year terms compromise independence and impartiality, our experience with the board is that the quality of appointments are so substandard that until there is a proper appointment process we don't want to see anybody have secure tenure, even though we know that it leads to unfair hearings that exist. We've recommended that there be a proper appointment system. There are people on that board who have absolutely no idea about law, refugees, immigrants, or anything and should not be making decisions.

#### [Translation]

parmi tant d'autres. La personne en question a reçu une lettre dans laquelle on l'invitait à venir discuter de son établissement au Canada, et on lui a demandé pourquoi elle n'avait pas répondu aux quatre autres lettres qui lui avaient été envoyées. Il lui a alors demandé à quelle adresse les lettres avaient été expédiées, et c'était à son ancienne adresse. Il a dit qu'il avait pourtant fait son changement d'adresse. L'agent a alors consulté le fichier informatique, et il avait bel et bien signalé son changement d'adresse, mais on avait négligé d'inscrire sa nouvelle adresse dans son dossier.

Mme Jackman: Voilà ce qui arrive.

M. Heap: Dans le cas qui nous occupe, son attestation de sécurité était échue, et il a été pénalisé en raison de la négligence des agents d'immigration. Il a dû obtenir une autre attestation de sécurité. Un tel cas n'est pas une exception, et je trouve plutôt offensant que M. Chadwick laisse entendre que le client a toujours tort, que l'immigrant a toujours tort et qu'il ment.

M. Chadwick: Je pense que vous avez mal compris ce que j'ai dit, monsieur Heap. Ce que j'ai dit, en réalité, c'est que dans ce cas bien précis. . .

M. Heap: Je pense que vous ne savez pas de quoi vous parlez. Si vous vous occupiez un peu plus des gens de votre circonscription, vous sauriez ce qui se passe à notre ministère de l'Immigration.

Mme Jackman: Nous recommandons que le pouvoir de renvoi soit assujetti à certaines conditions; que certains cas soient soumis à une audience, ou qu'à la demande de l'intéressé, il y ait une audience.

Pour ce qui est de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, il faut reconnaître qu'il y a un certain nombre d'améliorations qui sont apportées; le processus disciplinaire, entre autres, en fait partie. Nous avons toutefois formulé quelques recommandations. Au chapitre de la nomination des membres de la commission—à la page 62—nous recommandons que le processus de nomination soit prévu dans la loi, que le gouvernement soit obligé de nommer les membres de la commission à partir d'une liste de personnes constituée par l'Association du Barreau canadien, le Conseil canadien pour les réfugiés et d'autres organismes nationaux de ce genre.

Nous disons dans notre mémoire qu'en l'absence d'une formule de nomination appropriée, nous ne sommes pas en faveur d'une durée de sept ans pour ce qui est des mandats. Et malgré le fait que nous savons parfaitement que des mandats de trois ans et d'un an compromettent l'indépendance et l'impartialité, notre expérience auprès des membres de la commission nous a permis de constater que la qualité des nominations est si inférieure à ce qu'elle devrait être que d'ici à ce qu'il existe un processus de nomination approprié, nous ne voulons pas que qui que ce soit soit nommé à titre inamovible, même si nous sommes conscients qu'il risque d'y avoir des audiences qui ne soient pas tout à

They're there because of their political affiliations. It is not based on merit. To have a proper functioning board, you have to have appointments on merit and then give these people proper security of tenure so they can make independent decisions.

In respect of the discipline process, we've recommended that you separate out the incompetence from discipline. They are two entirely different matters. Everything is lumped under discipline. Discipline is intentional misconduct; incompetence is often beyond the control of the person. They're always separated in the professional discipline proceedings and they should be separated here. It is not fair to a board member who has become infirm to have it labelled that the person has been disciplined because of a disability the person may have.

Mr. Heap: Which page is that?

Ms Jackman: That recommendation is at page 63.

We've also recommended that there be stricter requirements or more limited requirements for closing the hearing. If you look at the public hearing sections in this process, they allow closure for financial, personal or other reasons. If you look at the refugee one, what our government is doing with this legislation is protecting patronage appointments from publicity. Meanwhile, refugees are at risk because of the tests for closure of their hearings.

Board members who are before a discipline process or an incompetence process should be subject to the same kinds of rules that apply to closure of every other hearing. Financial and other general matters should not be grounds for closing a hearing. Anyway, I don't think it would withstand a Charter challenge. I'm sure the press would get in there and it would be struck out immediately as being too broad, much too broad. The Supreme Court of Canada has already said those kinds of things can't be grounds for closure of a hearing.

#### [Traduction]

fait justes. Nous recommandons, par conséquent, que l'on instaure un système de nomination approprié. Il y a des membres de cette commission qui n'ont absolument aucune notion de droit et qui ne savent absolument rien au sujet des réfugiés, des immigrants, ou des questions connexes, et qui ne devraient pas pouvoir prendre de telles décisions. C'est à leur affiliation politique qu'ils doivent leur nomination. Elle n'est absolument pas fondée sur leurs mérites. Pour que la commission fonctionne comme il se doit, ses membres doivent y être nommés en raison de leurs compétences, et il faut ensuite confirmer leur mandat de manière à ce qu'ils puissent rendre des décisions vraiment objectives.

chapitre du processus disciplinaire, recommandons de faire la distinction entre les mesures prises pour des raisons d'incompétence et les mesures disciplinaires. Ce sont des questions tout à fait différentes. Mais les deux aspects sont regroupés sous le vocable des mesures disciplinaires. L'indiscipline est un écart intentionnel, tandis que l'incompétence est souvent hors du contrôle de l'intéressé. Ces deux éléments sont toujours distincts dans les mesures disciplinaires qui sont prises par les groupes professionnels, et il devrait en être ainsi pour les membres de la commission. Il n'est pas juste qu'un membre de la commission qui est devenu infirme soit étiqueté comme quelqu'un qui a fait l'objet d'une mesure disciplinaire, malgré le fait qu'il ait été frappé d'une incapacité.

M. Heap: À quelle page cela se trouve-t-il?

Mme Jackman: Cette recommandation figure à la page 63.

Nous recommandons aussi qu'il y ait des critères plus stricts ou davantage limités pour ce qui est de la clôture de l'audience. Dans les articles concernant les audiences publiques, on peut constater que l'on peut mettre fin à une audience pour des raisons financières, personnelles ou autres. Pour ce qui est des audiences des réfugiés, il est évident que par cette loi, notre gouvernement cherche à protéger de la publicité les gens qu'il a nommés par favoritisme. Ce sont les réfugiés qui écopent, par conséquent, en raison des critères pouvant mener à la clôture de leurs audiences.

Les membres de la commission qui font l'objet d'un processus disciplinaire ou d'un processus pour des raisons d'incompétence devraient être assujettis aux mêmes genres de règles qui s'appliquent à la clôture de toute autre espèce d'audience. Des raisons financières ou d'ordre général ne devraient pas être des motifs suffisants pour mettre fin à une audience. De toute façon, je ne pense pas que cela résisterait à une contestation en vertu de la Charte. Je suis persuadée que les médias s'empareraient de la chose et que ce principe serait immédiatement jugé inacceptable en raison de sa portée trop générale, beaucoup trop vaste. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs déjà dit que ce genre de choses ne peuvent être considérées comme des motifs suffisants pour mettre fin à une audience.

Guidelines, which is a major point for us, is at page 64 of the brief. The board currently uses policy guidelines. For instance, since they have a position paper, a policy paper on persecution, on statelessness, what they have done in practice is consult with the Bar Association, the Refugee Lawyers Association, major organizations. On these papers they do a draft, then they consult, and then a final paper comes out.

• 1050

We have not objected strenuously to the use of policy papers in the process for two reasons: one, they are good papers; second, they consult with us. Under these amendments they legalize or sanction this process of developing guidelines for use but they leave the bar out of it. So we have recommended that they put the bar back in, as is currently the case in the practice-that we participate in these proceedings. We have an interest in terms of interpretation of the law and we should be consulted on the guidelines that are going to be published.

Reasons are the last point on that part of the board.

Mr. Allmand: What section on the page is that?

Ms Jackman: That is page 64 of the brief, proposed subsections 65.(3) and 65.(4).

In the body of it I put what page it is in the bill, and in the recommendations we have just put what sections, because I certainly wasn't the only one involved in this.

Reasons: We have recommended that the positive and negative reasons be provided. This is at page 65. The way it stands now, the refugee division gives negative reasons. They don't have to give positive. You go into a hearing and this happens: the board members say we will give you a decision today if you don't ask for reasons. If we reserve and think about it, we don't know what we will decide. So you take your choice. You either get that decision today and your client is recognized and you don't ask for positive reasons, or you wait and take your chances that the board is going to be mean-spirited and turn your client down because you want written reasons that are positive.

So what has happened is the only kind of reasons practically that we have from the refugee division are negative ones. We don't have any case law that is positive in terms of why people are recognized as refugees, only case law

[Translation]

publiées.

À la page 64 de notre mémoire, nous abordons la question des directives, qui sont un point très important pour nous. À l'heure actuelle, la commission utilise des directives à caractère général. Par exemple, depuis que la commission s'est dotée d'un énoncé de principes sur la persécution, sur l'apatridie, en pratique, on a consulté l'Association du Barreau canadien, la Refugee Lawyers Association, des organismes importants de ce genre. On commence d'abord par préparer une ébauche du document, on consulte ensuite, et le document final est produit.

16-9-1992

Nous ne nous sommes pas opposés avec plus de vigueur que cela à l'utilisation d'énoncés de principes dans le cadre du processus pour deux raisons bien précises: premièrement, ce sont de bons documents; deuxièmement, nous sommes consultés. Les modifications qui sont proposées sanctionnent le processus, qui veut que l'on ait d'abord des directives, mais on laisse le barreau de côté. Nous recommandons, par conséquent, que le barreau soit consulté, comme c'est le cas à l'heure actuelle en pratique-que nous participions à la rédaction de ce document. Nous avons un intérêt certain en la

Les raisons sont le dernier point de cette partie concernant la commission.

matière pour ce qui est de l'interprétation de la loi, et nous devrions être consultés en ce qui a trait aux directives devant être

M. Allmand: Où cela se trouve-t-il?

Mme Jackman: À la page 64 du mémoire, les paragraphes 65.(3) et 65.(4) qui sont proposés.

J'ai indiqué en référence, dans le corps du texte, la page du projet de loi, et dans les recommandations, je me suis contentée de mentionner l'article dont il est question, car je n'étais sûrement pas la seule intéressée à l'affaire.

Raisons: nous recommandons que les deux genres de raisons, positives autant que négatives, soient fournies. Cela se trouve à la page 65. À l'heure actuelle, la Section du statut de réfugié ne donne que des raisons négatives. Elle n'a pas à donner les raisons positives. À une audience, voici comment les choses se passent: les membres de la commission disent pouvoir rendre une décision aujourd'hui même, si l'on ne demande pas les raisons. Si nous devons énumérer les motifs de notre décision, nous ne savons pas de quel côté nous pencherons, disent-ils. Vous avez donc le choix. Alors, soit que l'on obtienne cette décision aujourd'hui même, et le client est reconnu, et aucune raison positive n'est donnée, soit que l'on attende et que l'on risque que la commission rende une décision négative à l'égard de son client, parce que l'on aura exigé par écrit les raisons positives.

Donc, en pratique, le seul genre de raisons que nous avons obtenues jusqu'à maintenant de la part de la Section du statut de réfugié sont des raisons négatives. Nous n'avons aucune jurisprudence quant aux raisons positives pour

that says why they are not. So we are recommending that you make them give positive and negative, because as it stands now you can't ask for positive; you harm your client if you ask for it. There should be requirements both at the appeal division and the refugee division.

The appeal division: If you required that they give reasons, you wouldn't be changing anything. They give reasons in every case anyway, negative or positive, at the appeal division, so you would just be sanctioning it in law for both divisions.

**The Chairman:** Isn't the implication at the refugee board level that it would add to the time delays if they were writing reasons on every case at that level as compared to the appeal...?

Ms Jackman: I am sure there are time implications for them, but you figure that their refusal rate is increasing and they have to write a lot of reasons anyway. It is not like they have to write... I mean, if they go down, down and down the way they are going, they are not going to have to write many more reasons when they give positive ones. Yes, it would impose more time on them. But it is not fair. If I go to research an issue in law at the refugee division to see how it has been interpreted, I can't find and case law that would be in our favour; I can find only negative. It doesn't promote the interest of justice in the long term to have a body of law that is entirely negative.

So I think you have to think, from an administration of justice point of view, that in fairness you have to have reasons for both positive and negative.

The appeal division: If you look at page 66—this may be a picky point, but I think very important for some people—if there is a provincial section 108 agreement, and the province sets the financial criteria for sponsorships, a person appealing a sponsorship refusal to the appeal division can't appeal in relation to those points. It doesn't require that the province have any appeal process.

So what we have recommended is that the act be amended to require that either the person has a full appeal before the appeal division if there is no provincial appeal process, or if there is, the person doesn't have an appeal at the appeal division, so that you are ensuring the province puts it in and if they don't put it in you get to go federally. What will happen is that someone in Quebec doesn't have an appeal, someone in Ontario does, unless the province decides

#### [Traduction]

lesquelles des gens ont été reconnus commes réfugiés, seulement une jurisprudence qui démontre pourquoi ils ne l'ont pas été. Donc, nous recommandons que vous obligiez la Section du statut de réfugié à donner autant les raisons positives que négatives, parce qu'à l'heure actuelle, on ne peut pas demander les raisons positives, car cela risque de nuire au client. Cette exigence devra s'appliquer autant à la Section d'appel de l'immigration qu'à la Section du statut de réfugié.

La Section d'appel de l'immigration: si vous exigiez que ces deux sections donnent les motifs de leurs décisions, vous ne changeriez pas grand-chose à la situation actuelle, en réalité. On le fait déjà dans tous les cas, de toute façon, autant les raisons négatives que positives, à la Section d'appel de l'immigration. Vous ne feriez donc que sanctionner la chose pour les deux sections.

Le président: Mais cela n'aurait-il pas pour effet de retarder encore davantage les choses si l'on exigeait que la commission mette par écrit les raisons de sa décision dans chaque cas. . .?

Mme Jackman: Oui, je suis persuadée que cela aurait des répercussions sur le plan des délais pour la commission, mais il faut considérer que son taux de refus augmente continuellement et qu'elle doit mettre par écrit un grand nombre de raisons, de toute façon. Ce n'est pas comme s'il fallait mettre par écrit... Au rythme où vont les choses, si la situation continue d'évoluer dans le même sens, la commission n'aura pas tellement davantage de raisons à mettre par écrit même si elle doit donner celles qui sont positives. Mais, oui, cela lui demanderait plus de temps. Mais ce n'est pas juste. Si je vais à la Section du statut de réfugié, par exemple, pour effectuer une recherche sur une question de droit, afin de savoir comment on a interprété tel ou tel article, je ne peux rien trouver en notre faveur dans la jurisprudence qui s'y trouve; je ne puis trouver que des raisons négatives. Cela ne peut être dans l'intérêt de la justice à long terme que d'avoir une institution juridique qui soit complètement négative.

Du point de vue de l'administration de la justice, vous devez considérer qu'en toute équité, il faut pouvoir bénéficier autant des raisons positives que négatives pour lesquelles une décision a été rendue.

La Section d'appel de l'immigration: si vous jetez maintenant un coup d'oeil à la page 66—vous penserez peut-être qu'il s'agit là d'une peccadille, mais je pense que c'est très important pour certaines personnes—s'il y a un accord qui a été conclu avec une province en vertu de l'article 108, et que la province établit les critères financiers concernant le parrainage, une personne qui en appelle d'un refus de parrainage à la Section d'appel de l'immigration ne peut interjeter appel à l'égard de ces aspects. On n'exige pas que la province ait un processus d'appel quelconque.

Nous avons donc recommandé que la loi soit modifiée de manière à exiger que l'intéressé puisse en appeler en bonne et due forme auprès de la Section d'appel de l'immigration s'il n'y a aucun processus d'appel provincial en place, ou, dans le cas contraire, qu'il ne puisse faire appel auprès de la Section d'appel de l'immigration, ce qui permet de faire en sorte que la province établisse un processus d'appel, sans quoi on pourra avoir recours à l'instance fédérale. Ce qui

to put one in themselves. So we have just tried to fix it so that it would ensure there was an appeal process somewhere.

• 1055

On ministerial participation before the refugee division—I am at page 68 now in terms of the recommendations—the present system is non-adversarial unless the exclusion and cessation clauses are called into question. The minister normally doesn't participate. That was a substantive policy decision made when they established this system, to separate immigration from refugee matters.

By giving the refugee division a broad power of discretion to let the minister intervene in any case, we think that the line between immigration and refugee determination will become blurred; that what will happen in practice is that the appeal division officers will move in on the refugee cases in any instance where they don't like the person for some enforcement reason. They are already starting to do it. They are going in and saying that people who arrive with false documents committed forgery, a serious non-political crime, and therefore should be excluded.

We would like to see the minister's role limited as much as possible. The minister should not be in these hearings unless there is a good reason for them to be there.

So what we have recommended is that they be there only for a reason: that where there are legal issues of general importance, test cases in terms of interpretation of the law, or constitutional issues raised, the minister can come in at the discretion of the refugee division, but not just any refugee case they wish to pick—because as soon as they come in it becomes adversarial, and they shouldn't be in the refugee process.

Split decisions we have opposed and we have recommended that this be deleted. I am not going to take you through that. I know you have heard it from other people.

The Chairman: I am wondering—the points you are making are good points, there is no doubt about that, and they are made in your brief—if we should maybe as a committee go to hear Mr. Kellerman for a few minutes on the criminal aspect of it.

#### [Translation]

arrivera, c'est que quelqu'un, au Québec, n'aura pas la possibilité de faire appel, tandis qu'en Ontario, quelqu'un d'autre le pourra, à moins que la province ne décide d'instaurer un processus d'appel provincial. Nous avons donc seulement tenté de remédier à la chose, de manière qu'il y ait un processus d'appel accessible quelque part.

Relativement à la participation du ministre devant la Section du statut de réfugié—cela se trouve à la page 68, les recommandations—le système actuel ne fait pas appel à la contestation, à moins que ce ne soit les articles concernant l'exclusion et la cessation qui sont contestés. Le ministre ne participe habituellement pas. Il s'agit là d'une question de fond, d'une décision que l'on a prise en établissant le système, à savoir faire la distinction entre les questions concernant l'immigration et celles concernant les réfugiés.

En accordant à la Section du statut de réfugié une grande latitude quant à la possibilité de permettre au ministre d'intervenir dans n'importe quelle cause, nous pensons que la démarcation entre les questions d'immigration et celles touchant la reconnaissance du statut de réfugié sera moins claire; nous pensons qu'en pratique, les agents de la Section d'appel de l'immigration interviendront dans les causes concernant les réfugiés lorsqu'ils auront un compte à régler avec quelqu'un en particulier, pour des motifs d'application quelconques. Ils ont d'ailleurs commencé à le faire. Ils interviennent en disant que des gens qui arrivent au Canada munis de faux documents sont coupables d'utilisation de faux documents, ce qui représente un crime grave à caractère non politique, et qu'ils devraient par conséquent être exclus.

Nous souhaiterions que le rôle du ministre soit limité autant que possible. Les représentants du ministre ne devraient pas intervenir dans ces audiences, à moins qu'ils n'aient de bonnes raisons de le faire.

Nous avons donc recommandé qu'ils puissent participer à ces audiences uniquement pour une raison: lorsqu'il s'agit de questions juridiques d'importance générale, de cas d'espèce relativement à l'interprétation de la loi, ou lorsque des questions constitutionnelles sont soulevées. Les représentants du ministre peuvent alors, à la discrétion de la Section du statut de réfugié, participer à une audience particulière, mais pas seulement dans n'importe quelle cause concernant un réfugié à laquelle ils ont décidé de participer—parce que dès qu'ils interviennent, l'affaire prend une allure de contestation, et ils ne devraient pas pouvoir systématiquement intervenir dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Nous avons manifesté notre opposition à l'égard du principe des décisions partagées, et nous avons recommandé de le laisser tomber. Je ne vais pas reprendre toute l'argumentation à ce sujet. Je sais que d'autres vous l'ont déjà exposée de long en large.

Le président: Les points que vous faites valoir sont tous très bons, cela ne fait aucun doute, et tout cela se trouve déjà dans votre mémoire—je me demande si nous ne pourrions pas demander à M. Kellerman de nous entretenir pendant quelques minutes des aspects du projet de loi concernant la criminalité.

Ms Jackman: Sure.

The Chairman: Then we will decide whether we want to carry on verbally or if we will just rely on your brief. I can say to you that this is absolutely superb and it will be the standard against which we as members measure the responses, and will give us the arguments to put to the minister and the officials, and to say, what about this? This seems pretty reasonable to me. So I just want to commend you heartily for a superb brief that will be very helpful to us.

Mr. Heap: Mr. Chairman, I wish to apologize to Mr. Chadwick, to the committee and to our presenters for my outburst, and I would be happy to have my words stricken from the record, if that is appropriate.

The Chairman: It is well noted, Mr. Heap. I don't think we can strike it from the record. We have had 83 witnesses, and it has been long with long hours for us, and I think we all understand that.

Mr. Chadwick: Thank you, Mr. Heap.

Mr. Bob Kellerman (Lawyer, Law Union of Ontario): Thank you for having us here. I want to say very clearly that all the credit for the brief should go to Barbara Jackman and not myself at all, really. I think Barb invited me along because I practise criminal law and I used to do a fair bit of immigration. Though I am not doing a lot of immigration at this point, I am still seeing the implications of the immigration law with respect to my criminal clients. I think the main reason Barb brought me along is because of the weight of the brief and the fact that I could actually carry it.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Kellerman: I am going to try to be brief and talk about general principles I am concerned about here, rather than the details of every particular concern we have.

I also want to say that I happen to be a member on the board of directors of the Criminal Lawyers Association of Ontario. The Criminal Lawyers Association of Ontario have sent a brief. I don't know if members have received it yet. I have a couple of copies here, and if that is necessary, I am happy to provide them. I think they are raising many of the same concerns we are going to raise.

I want to start by saying that for a criminal lawyer to read the provisions here, a criminal lawyer or anybody who has any serious concerns about the traditions of this country and of the British traditions of concern for liberty, at least as they have been expressed, and concerns about all of these standards applied when depriving people of their liberty or of determining that people are guilty of criminal offences, these portions of the act are pretty shocking. There's a popular

[Traduction]

Mme Jackman: Bien sûr!

Le président: Nous déciderons ensuite si nous voulons poursuivre comme nous l'avons fait jusqu'à maintenant, ou si nous lirons plutôt ce qui se trouve dans votre mémoire. Je trouve toutefois votre mémoire absolument superbe, et ce sera la norme à partir de laquelle les membres du comité mesureront les réponses que nous avons obtenues, sans compter qu'il nous fournira les arguments à présenter au ministre et à ses hauts fonctionnaires, afin de leur poser des questions pertinentes. Cela me paraît assez raisonnable. Je tiens donc seulement à vous féliciter sincèrement d'avoir rédigé un mémoire aussi superbe qui nous sera fort utile.

M. Heap: Monsieur le président, je tiens à m'excuser de ma sortie auprès de M. Chadwick, des membres du comité ainsi que des gens qui nous ont présenté un exposé, et j'apprécierais que ce que j'ai dit soit retiré du procès-verbal, si vous n'avez pas d'objection.

Le président: J'en prends bonne note, monsieur Heap. Je ne pense pas qu'il soit possible de retirer ce que vous avez dit du procès-verbal. Nous avons reçu jusqu'à maintenant 83 témoins, et nous avons travaillé pendant de longues heures. Je pense que nous comprenons tous.

M. Chadwick: Merci, monsieur Heap.

M. Bob Kellerman (avocat, Law Union of Ontario): Je vous remercie d'avoir accepté de nous recevoir aujourd'hui. Je tiens à préciser très clairement que tout le crédit en ce qui a trait à la rédaction du mémoire revient à Barbara Jackman, et pas du tout à moi, en réalité. Je pense que Barbara m'a invité à l'accompagner parce que j'exerce en droit criminel et que j'ai passablement d'expérience dans le domaine de l'immigration. Malgré le fait que je ne m'occupe plus tellement d'immigration aujourd'hui, je suis quand même en mesure de voir les répercussions qu'aura la Loi sur l'immigration pour mes clients que je défends au criminel. Je pense que la principale raison pour laquelle Barbara m'a demandé de l'accompagner, c'est le poids du mémoire et le fait que je pouvais le transporter.

Des voix: Oh, oh!

M. Kellerman: Je vais tenter d'être bref et de m'en tenir aux principes généraux qui me préoccupent particulièrement, plutôt que de discuter des détails de chaque préoccupation que nous avons.

Je tiens aussi à mentionner que je fais partie du conseil d'administration de la Criminal Lawyers Association of Ontario. Cette association a aussi déjà fait parvenir un mémoire au comité. Je ne sais pas si les membres du comité l'ont reçu. J'en ai deux ou trois exemplaires ici, et si la chose est nécessaire, je vous les laisserai volontiers. Je pense qu'on y soulève un grand nombre d'inquiétudes qui recoupent celles que l'on retrouve dans le mémoire de Barbara.

Je tiens tout d'abord à dire, après avoir lu les dispositions de ce projet de loi, que pour un criminaliste, ou pour n'importe qui qui entretient de graves inquiétudes au sujet des traditions de notre pays et des traditions britanniques à l'égard de la liberté, comme elles ont été exprimées, en tout cas, ainsi que des inquiétudes relativement à toutes ces normes que l'on applique, en privant des gens de leur liberté ou en décidant qu'ils sont coupables d'actes criminels, ces

song that has the words, at least, that "hypocrisy is the greatest luxury." It seems to me that hypocrisy in the act is of serious concern.

• 1100

Many of the provisions that are there and the justifications for their being there, I imagine, must be—and sometimes it's said explicitly—that there is a concern to preserve the democratic processes as we know them in Canada. Yet, the very provisions that use those phrases are the provisions that are destroying the democratic processes that we're concerned about. What is it that we're concerned about here when we deprive people of their liberty? The whole tradition is that there should be some standards applied.

Just looking, for instance, at the detention provisions, I see where it's coming from. The present situation is that when someone is detained, there will be a hearing within 48 hours, which is pretty good, although in the Criminal Code it's in 24 hours at the most, and "as soon as practicable" is the real standard. But the extreme outside is 24 hours. The Immigration Act starts off in a worse position, even though in general there isn't even the requirement that there be reasonable grounds to believe they've actually committed criminal offences. Anybody, because they're not going to show up for an inquiry, because they may pose a danger to the public, and yet they're not being charged with a criminal offence, is going to be detained for 48 hours at the least. That's the starting point. Now there has to be a review after seven days of that detention.

The bill is now proposing that we delete the provision that there be a hearing after seven days to review the initial detention. The initial detention is to be reviewed within 48 hours. In most cases, many cases, the person isn't even going to have a lawyer by that time. They won't have counsel. If the person determining whether or not they should be detained says that this person should be detained and that he is not satisfied they don't pose a danger to the public or that they'll show up for their inquiry, then they're in for 30 days until the next hearing, even though at the first hearing they didn't have counsel.

We're proposing that the seven-day review remain at least for a couple of the reviews. I see the problem. You don't have to have a review every seven days if it's pretty clear—and many cases are pretty clear—but certainly after the 48 hours you have to have another seven days, and I would suggest two or three, probably. Then maybe you can introduce your 30-day provision.

However, what's missing, in my respectful submission to you, is any possibility that the person concerned be able to bring on a hearing themselves by applying and giving two days' notice. This is the usual procedure in most courts, and

[Translation]

parties de la loi sont plutôt déplorables. Rappelez-vous les paroles de la chanson populaire: «L'hypocrisie est le plus grand luxe du monde.» Eh bien, il me semble que l'hypocrisie qu'on retrouve dans la loi doit nous préoccuper au plus haut point.

La raison d'être de la plupart des dispositions qu'on y trouve—du moins, il me semble—doit être—et c'est parfois même précisé dans les projet de loi—la nécessité de préserver le processus démocratique tel que nous le connaissons au Canada. Or, c'est dans les dispositions mêmes où l'on retrouve cette justification qu'on détruit le processus démocratique qui est la source de notre préoccupation. Pourquoi sommes—nous préoccupés face à l'idée que l'on puisse priver les gens de leur liberté? Eh bien, la coutume veut qu'on applique certaines normes.

Si l'on regarde les dispositions touchant la détention, par exemple, on voit tout de suite l'intention. À l'heure actuelle, une personne détenue a une audience dans un délai de 48 heures, ce qui n'est pas mal, bien que le Code criminel précise un délai maximum de 24 heures et que dans la pratique on essaie de tenir l'audience le plus rapidement possible. Mais c'est un délai de 24 heures au grand maximum. La Loi sur l'immigration est encore pire sur ce plan-là, bien que d'une manière générale, on n'exige même pas que les autorités aient des motifs raisonnables de croire que la personne détenue a véritablement commis une infraction criminelle. N'importe quelle personne qui ne se présente pas pour une enquête ou qui présente peut-être un danger pour le public, même si elle n'a pas été accusée d'une infraction criminelle, va forcément être détenue pendant au moins 48 heures. Voilà le point de départ. Ensuite, il faut revoir le dossier au bout de sept jours de détention.

Le projet de loi propose maintenant qu'on supprime la disposition selon laquelle une audience soit tenue après sept jours pour revoir les raisons de la détention initiale. Dorénavant cette détention fera l'objet d'un examen après 48 heures. Dans la plupart des cas, l'intéressé n'aura même pas d'avocat à ce moment-là. Il ne pourra pas profiter des conseils de son avocat. Si la personne chargée de déterminer si l'intéressé doit être détenu ou non décide qu'il doit rester en détention, n'étant pas convaincu que celui-ci ne pose aucun danger pour le public ou qu'il va se présenter pour l'enquête, il reste en détention pendant encore 30 jours en attendant la prochaine audience, même s'il n'avait même pas d'avocat lors de la première audience.

Nous proposons par conséquent qu'on maintienne un délai de sept jours pour au moins les deux ou trois premiers examens du dossier. Je vois pourquoi cela pourrait poser un problème. Mais il n'est pas nécessaire de revoir le dossier tous les sept jours si la situation est assez claire—et c'est très souvent le cas—mais après un délai de 48 heures, il faut accorder un minimum de sept jours, et je suggérerais même qu'il y ait deux ou trois délais de sept jours. Votre disposition concernant le délai de 30 jours pourrait être déclenchée à ce moment—là.

Cependant, ce qui manque, selon moi, c'est la possibilité pour l'intéressé de déclencher lui-même la tenue d'une audience en en faisant la demande et en donnant un préavis de deux jours. C'est pourtant la procédure habituelle dans la

that's the way it works in the Criminal Code as well. Someone who has been detained by a judge under the Criminal Code—in a much more formal situation and one that is much more concerned with people's rights—can bring an application on two days' notice to have it heard by a higher court. At least here after the seven—day provisions have run out, you should be able to bring on your hearing faster; in fact, I would say even in the first seven days. If you get counsel and you didn't have counsel the first time, then you should be able to bring on your hearing with counsel on two days' notice. I think you get the picture there.

Also, there's no provision for waiving the hearing on the first 48 hours. If the adjudicator shows up and says there has to be a hearing within 48 hours, the person concerned should at least be able to say that he wants a one-day adjournment if counsel can't be there, but can be there the next day.

What I'm saying is that these things show an obvious lack of respect and failure to apply the mind to the most obvious concerns for liberty. Anybody who deals with this situation, whether in the criminal context or the immigration context, these things just jump out at you. There's an incredible danger of having people sit in jails—they do sit in ordinary jails with ordinary criminals, whatever that means—when they are just immigrants, where there may be no basis for their being in custody at all. They arrive in this country and end up in jail, and there may be no justification for it at all. It may be a serious error. The person may even be a citizen but he can't prove it, but it has been assumed that he is not a citizen. Our citizen could sit in jail for 30 days until he gets a hearing to show that he is a citizen, and he has no way to bring this thing on.

• 1105

Mr. Heap: Mr. Kellerman, it was pointed out by our senior officials in our third meeting that the adjudicator is not required to wait 48 hours, not required to wait 30 hours, that he can grant a hearing any time he wants.

Mr. Kellerman: That's right.

**Mr. Heap:** Are you saying that the law should be amended to require that the adjudicator grant a hearing at the request or under some circumstances?

Mr. Kellerman: I'm saying that the time should be shortened, it should be less than 48 hours. The person has to be brought before an adjudicator. At that point there should be the question of whether the person is ready to proceed or is prepared to have this matter put over until he has his counsel. It should be in the hands of the person. The department should have the obligation to bring the person before the adjudicator within a limited time, but there

#### [Traduction]

plupart des tribunaux, et c'est ce qui est prévu aussi dans le Code criminel. Une personne détenue par un juge en vertu du Code criminel—où la situation est beaucoup plus formelle et où l'on respecte davantage les droits des intéressés—peut, avec un préavis de deux jours, demander une audience devant un tribunal supérieur. Après tous les délais de sept jours, il devrait au moins être possible d'obtenir une audience plus rapidement; je dirais même que cette possibilité devrait être accordée après le premier délai de sept jours. Si vous obtenez un avocat, alors que vous n'en aviez pas la première fois, vous devriez pouvoir demander une audience avec votre conseiller juridique avec deux jours de préavis. Je pense que vous avez bien compris où se situe le problème en ce qui concerne cette disposition—là.

De plus, il n'y a aucune disposition permettant à l'intéressé de renoncer à l'audience prévue après le premier délai de 48 heures. Si l'arbitre décide qu'une audience doit absolument être tenue dans un délai de 48 heures, l'intéressé devrait au moins pouvoir exiger qu'elle soit reportée d'un jour si son avocat ne peut pas y assister ce jour-là, mais est libre le lendemain.

Autrement dit, tous ces éléments dénotent un manque flagrant de respect et de considération pour les principes les plus fondamentaux en matière de liberté. Quiconque a une certaine expérience de la situation, que ce soit dans le contexte criminel ou dans celui de l'immigration, ne peut éviter de remarquer ces anomalies. C'est extrêmement dangereux de forcer les gens à rester en prison-et ils sont effectivement détenus dans des prisons ordinaires avec des criminels ordinaires, même si j'aurais du mal à définir ce terme—alors qu'ils sont de simples immigrants, et qu'il n'y a pas de raison de les incarcérer. Lorsqu'ils arrivent au Canada, on les met tout de suite en prison, alors que ce n'est peutêtre aucunement justifié. C'est peut-être une grave erreur. L'intéressé peut même être citoyen sans être en mesure de le prouver-mais on part du principe qu'il ne l'est pas. Par conséquent, il va rester en prison pendant 30 jours en attendant l'audience où il pourra prouver sa citoyenneté, et il lui est absolument impossible d'accélérer le processus.

M. Heap: Monsieur Kellerman, les hauts fonctionnaires du ministère nous ont fait remarquer lors de notre troisième réunion que l'arbitre n'est pas tenu d'attendre 48 heures, ni même 30 heures; autrement dit, il peut accorder une audience à n'importe quel moment.

M. Kellerman: C'est exact.

M. Heap: Prétendez-vous donc que le projet de loi devrait être modifié pour exiger que l'arbitre accorde une audience à la demande de l'intéressé ou dans certaines circonstances bien précises?

M. Kellerman: Je prétends tout simplement que le délai doit être écourté—que l'intéressé devrait avoir une audience avec l'arbitre en moins de 48 heures. À ce moment-là, on devrait déterminer si l'intéressé est prêt à continuer les procédures ou préfère plutôt les reporter en attendant d'avoir un avocat. Mais c'est l'intéressé qui devrait décider. Le ministère devrait être tenu de prévoir une audience avec l'arbitre dans un délai limité, mais la tenue de l'audience ne

shouldn't be the requirement that the hearing actually be held unless the person wants it to be held. The person should have a right to adjourn the hearing until he is ready. Then, in addition, the person should have a chance to make sure that the hearing is going to happen when he wants it.

Ms Jackman: They don't give you hearings when you want them. I don't know if anybody told you that they do. I don't know if anyone told you that they give people hearings in less than 48 hours, or if they want it earlier within the sewven days. That is not true.

Mr. Heap: What they said is they can.

Ms Jackman: But they don't. Maybe they can, but they never have.

Mr. Kellerman: It doesn't matter whether they can. When people's liberties are at stake, you have to put an obligation—

Mr. Heap: I am asking, are you proposing an amendment?

Mr. Kellerman: Yes, sure.

Mr. Heap: I'm sorry. Which page is it?

Mr. Kellerman: We were talking about proposed section 103(2). The way I've articulated it, it's not in the brief. Barb did the brief and I read Barb's brief, having looked at the concerns of the Criminal Lawyers Association as well. I'm saying to you that I am going to try to put something together that makes very specific recommendations. But it's obvious in this case that there's a serious problem, with people's being deprived of their liberty without justification.

The Chairman: I think the committee has heard earlier evidence on this too and you're just supporting that, to say that there should be a 48, perhaps a seven and a seven, and then go to 30, or three sevens and a 30, but also with a mechanism for the person involved to be able to trigger the application hearing.

Mr. Kellerman: Okay. That's critical.

The Chairman: That's the sum of it. Okay. Can you move on then to your next. . .?

Mr. Kellerman: And what is also critical is that there are no concerns about right to counsel and things like that, that it's actually meaningful. In other words, if a person doesn't speak the language and he is in detention, there's no obligation to even provide the person with written material in his own language, for instance, that tells him how to get counsel.

Mr. Heap: Can you propose amendments on these points to us?

Mr. Kellerman: Yes. I hope so. We'll get it to you.

Mr. Heap: Thank you.

# [Translation]

devrait pas être obligatoire, à moins que l'intéressé ne le souhaite. Il devrait avoir le droit de demander le report de l'audience s'il n'est pas encore prêt. De plus, il devrait être en mesure de s'assurer que l'audience va se tenir au moment qui lui convient.

Mme Jackman: Mais on ne vous accorde pas une audience au moment qui vous convient le mieux. Quelqu'un vous a peut-être dit le contraire. Je ne sais pas si l'on vous a dit que ces audiences sont tenues dans un délai de 48 heures, ou avant la fin du délai de sept jours si l'intéressé le souhaite, mais je peux vous assurer que ce n'est pas le cas.

M. Heap: On m'a simplement dit que c'est possible.

Mme Jackman: Mais ils ne le font pas. C'est peut-être possible, mais ils ne l'ont jamais fait jusqu'ici.

M. Kellerman: Peu importe que ce soit possible ou non. Lorsque la liberté de l'intéressé est en jeu, il faut bien imposer une obligation. . .

M. Heap: Je vous demande simplement si vous proposez un amendement ou non.

M. Kellerman: Oui, bien entendu.

M. Heap: Et c'est à quelle page?

M. Kellerman: Nous discutions du projet de paragraphe 103(2). L'explication que je viens de vous donner ne figure pas dans le mémoire. C'est Barbara qui l'a préparé; je l'ai donc lu, et j'ai également tenu compte des préoccupations de l'association des avocats au criminel. Je vais maintenant essayer de préparer un document qui vous présentera des recommandations précises à ce sujet. Il est clair que ces dispositions posent de graves problèmes, puisqu'on prive les gens de leur liberté sans justification aucune.

Le président: Le comité a déjà reçu d'autres témoignages à ce sujet que les vôtres viennent confirmer; on recommande en effet un premier délai de 48 heures, suivi de deux délais de sept jours, et d'un autre délai de 30 jours, ou encore trois délais de sept jours et un dernier délai de 30 jours, ainsi qu'un mécanisme permettant à l'intéressé de déclencher plus tôt la tenue de l'audience.

M. Kellerman: Très bien. Cet élément est tout à fait critique.

Le président: Très bien. Pourriez-vous donc passer au point suivant. . .?

M. Kellerman: Il est également critique de répondre aux préoccupations exprimées en ce qui concerne le droit de retenir un avocat et d'autres aspects semblables; autrement dit, la disposition doit être libellée de façon à accorder des droits réels. C'est-à-dire que si l'intéressé, qui est en prison, ne parle pas la langue, il n'y a actuellement aucune obligation de lui fournir des documents écrits dans sa propre langue, par exemple, qui lui expliquent la procédure à suivre pour obtenir un avocat.

M. Heap: Pourriez-vous nous proposer des amendements sur ces divers points?

M. Kellerman: Oui, je l'espère. Nous allons vous les envoyer dans les meilleurs délais.

M. Heap: Merci.

The Chairman: All right. What I'd like to do, members, is to recognize Mr. Allmand. He sat very patiently through it. He has some questions and I know he has another commitment, as do the rest of us. I think we should give Mr. Allmand a chance to put his specific points. Would you like to do that, Mr. Allmand?

Mr. Allmand: I had some questions to ask that I was keeping for the usual process. As the chairman said, this is a very comprehensive and complete brief, and an excellent one. I will want to go through it and I will want the other 20 pages. Fortunately, because of this referendum, the bill will be delayed now and we'll have more chance to examine briefs such as yours.

• 1110

My first question is this. There are extensive changes to section 7 of the law and section 114.(1) that give the minister the power to manage the immigration system and even to change the streams. One thing that worries me is I read those sections and it was not clear to me that this could be done, but it looked possible. I want your view, especially on the changes in section 114.

The minister himself in his explanatory material says that these changes will give him the right to select the best among a pool of applicants rather than those who apply on a first-come, first-served basis or on a demand basis. I'm worried about this best-in-the-pool thing, because I have a feeling. . . I don't know if I'm unduly suspicious of ministers, but it appears to me that if those sections give a minister that power, they can pick out those who are more pleasant to their eye, more politically acceptable. There are no criteria.

I want to know from you who practise this whether those sections in fact give the minister that wide power to select in that way—to set aside the first come, first served and pick who he thinks is the best among the pool. You can have different political parties in power at different times, and what they think is best is one thing and what another party thinks is best, what the country thinks... It may be unfair. What is your interpretation of those sections?

Ms Jackman: They are giving themselves the power to do that, to pick the best, and I think what will probably happen is—

Mr. Allmand: Do they define "best"?

Ms Jackman: No, they don't; they will, presumably, in the regulations. But what we are concerned about is that the Harvard graduate will be accepted over the University of India graduate because Harvard will be weighted as more points than India, that it allows for the kind of selection that really has an underlying bias against people for racial or national reasons.

[Traduction]

Le président: Très bien. J'aimerais maintenant donner la parole à M. Allmand. Il a fait preuve d'une grande patience jusqu'à maintenant, et comme je sais qu'il a un autre engagement—comme nous tous, d'ailleurs—il veut poser des questions avant de partir. Je pense que nous devrions lui donner l'occasion de le faire. Êtes—vous prêt, monsieur Allmand?

M. Allmand: J'ai effectivement quelques questions que je comptais vous poser conformément à la procédure habituelle. Comme l'a dit le président, votre mémoire est non seulement très complet, mais excellent. Je veux donc prendre le temps de l'étudier en profondeur, et je veux évidemment avoir les 20 autres pages. Heureusement, grâce au référendum, l'adoption du projet de loi va maintenant être reportée à plus tard, et nous aurons davantage de temps pour étudier des mémoires comme le vôtre.

Ma première question est celle-ci: on propose d'importants changements aux articles 7 et 114.(1) de la loi, qui accordent au ministre le pouvoir de gérer le système d'immigration et de modifier même les volets. Ce qui m'inquiète, c'est qu'après avoir lu ces articles, je ne suis pas sûr que ce soit possible, bien que cela semble l'être. J'aimerais donc connaître votre opinion là-dessus, surtout au sujet des changements qu'on propose d'apporter à l'article 114.

Dans ses notes explicatives, le ministre lui-même déclare que ces modifications lui accorderont le droit de choisir les meilleurs candidats au lieu d'être tenu de les accepter en fonction de la formule des premiers arrivés, premiers servis, ou des demandes présentées. L'idée de trier sur le volet les candidats m'inquiète un peu, car j'ai l'impression. . . je ne sais pas si c'est parce que je me méfie un peu trop des ministres, mais il me semble que si cet article accorde au ministre un tel pouvoir, la sélection va peut-être se faire à la tête du client ou en fonction de critères d'acceptabilité politique. En réalité, il n'y a pas de critères

J'aimerais donc savoir de vous qui exercera le droit dans ce domaine si ces articles accordent réellement au ministre le pouvoir de sélectionner les candidats de cette façon—c'est-à-dire de supprimer la formule des premiers arrivés, premiers servis, et de choisir ceux qui lui semblent les plus intéressants. Différents partis politiques seront au pouvoir à différents moments, et ils peuvent ne pas avoir la même conception du candidat idéal par rapport aux autres, et par rapport à l'opinion du pays. . . Il me semble qu'un tel système risque d'être injuste. Comment interprétez-vous ces articles?

**Mme Jackman:** Eh bien, le ministre se confie justement un tel pouvoir, c'est-à-dire celui de choisir les meilleurs candidats. À mon sens, ce qui risque d'arriver. . .

M. Allmand: Et cherche-t-on à définir les caractéristiques des «meilleurs candidats»?

Mme Jackman: Non, pas du tout; je suppose que ces caractéristiques seront peut-être précisées dans la réglementation. Mais ce qui nous semble préoccupant, c'est qu'un diplômé de l'Université Harvard sera considéré comme supérieur à un diplômé de l'Université de l'Inde, puisque l'Université Harvard est considérée comme supérieure et donne donc droit à plus de points que celle de l'Inde. De sorte que la sélection va être fondée sur des préjugés d'ordre racial ou national.

Mr. Allmand: Yesterday we had a brief from the Immigration Association of Canada, and they wish we would return to the good old days when we went out selecting our immigrants where it best suited our economy. Consequently we did not open offices in all parts of the world, because there was no non-discrimination clause in the law before 1976. They said wasn't that wonderful and we should do that. It appears to me that we are getting back into this with these powers in section 114.

I want to know whether I'm being paranoid or whether lawyers who are experts think the same thing.

Ms Jackman: I don't think you are being paranoid. We have had a number of discussions with senior officials about this particular point on picking the best of the lot. They are technocrats. They think that just as a teacher can predict which of her students is going to be successful in the future, somehow or other they can look at these forms and decide who is going to be the best in Canada.

Mr. Allmand: On another point, in subsection 6.(8) there seems to be a provision that says the minister can decide, when they're examining a member of the family, that all members of the family must be eligible or none will be eligible.

We had one witness who raised that some time ago. I read it after in their brief, and it appears to me they were right and I was absolutely amazed. What this seems to say is that if you have somebody in a large family, a brother, a son or a daughter who may have a health problem or a minor criminal record, they may refuse the whole family, if they decide to put in that subsection 6.(8).

Ms Jackman: No, that's already there. If the child has a criminal record, the family gets turned down.

Mr. Allmand: You say that's in the present law?

Ms Jackman: Yes.

Mr. Alllmand: I didn't realize that. They can turn down the whole family—

Ms Jackman: Based on a child with a criminal conviction, yes.

Mr. Allmand: Is it in the law right now?

• 1115

Ms Jackman: Yes. Every dependent family member has to be assessed and qualify. But this is even worse. I don't know what they're going to do with children. You have to be under 19 in order to come in as a dependent family member.

[Translation]

M. Allmand: Hier nous avons reçu le mémoire de l'Immigration Association of Canada, et ses représentants souhaitent que nous revenions au bon vieux temps où nous choisissions nos immigrants selon nos besoins économiques. C'est-à-dire que nous n'avions pas de bureaux dans certaines régions du monde, car la loi avant 1976 ne comprenait aucune disposition interdisant la discrimination. Ils disaient que c'était formidable et que nous devrions revenir à l'ancien système. Eh bien, il me semble que c'est justement ce qui va se produire si nous acceptons de créer les pouvoirs envisagés à l'article 114.

Je voudrais savoir si je suis paranoïaque tout simplement ou si des avocats qui sont spécialistes du domaine sont du même avis que moi.

Mme Jackman: Je ne pense pas du tout que votre réaction soit celle d'un paranoïaque. Nous avons discuté à plusieurs reprises avec les hauts fonctionnaires de cette disposition qui permet de trier sur le volet les candidats. Ce sont évidement des technocrates. Ils se comparent à l'enseignant qui peut prédire quels étudiants vont connaître le plus grand succès, et ils se disent qu'ils pourront regarder ces formulaires et déterminer qui sont les meilleurs candidats.

M. Allmand: Dans un autre ordre d'idées, le paragraphe 6.(8) prévoit qu'un ministre pourra décider, au moment d'étudier le dossier d'un membre d'une famille, que si tous les membres de la famille ne sont pas admissibles, aucun ne sera considéré comme admissible.

Un témoin, entre autres, a soulevé cette question auprès du comité il y a quelque temps. J'ai retrouvé ses arguments à ce sujet dans son mémoire par la suite, et j'étais tout à fait étonné de constater qu'il avait sans doute raison. On semble prévoir ici que si un membre particulier d'une grande famille—un frère, un fils ou une fille—a un problème de santé ou un casier judiciaire en raison d'une infraction mineure, on pourra refuser l'admission à l'ensemble de la famille si l'on retient le libellé actuel du projet de paragraphe 6.(8).

Mme Jackman: Non, cette possibilité existe déjà. Si l'enfant a un casier judiciaire, la famille est automatiquement rejetée.

M. Allmand: Vous dites que c'est une disposition de la loi actuelle?

Mme Jackman: Oui, en effet.

M, Allmand: Ah, bon. Ils peuvent donc refuser toute la famille...

Mme Jackman: Si l'un des enfants a un casier judiciaire—oui, absolument.

M. Allmand: Et c'est une disposition de la loi actuelle?

Mme Jackman: Oui, c'est exact. Dans le cas d'une famille, chaque personne à charge doit faire l'objet d'une évaluation et être considérée comme admissible. Mais ce qui est prévu ici est encore pire. Je me demande ce qui va arriver

We sort of touched on this in the brief. How are they going to assess children? Will all your children have to have A's, or are they only going to take the family with five kids as opposed to the family with seven kids? I don't know how they can assess children.

Mr. Allmand: So this goes beyond what's in the present law. They're going to assess every child, as you say, when they're not yet working or mature.

Ms Jackman: Yes.

Mr. Allmand: All right, I wanted to clarify that.

There's another point I'd like your advice on. Some of these things may be in your brief, but I haven't had a chance to go through it. Under the present law, the work permit is granted to a refugee once the refugee is accepted at the first credibility hearing. With the abolition of the credibility hearing, I asked the minister when he was here when the work permit would be granted. It appeared he hadn't really thought about it, but he answered and was backed up by the officials that the work permit would be granted when the refugee was accepted by the IRB. I told him it seemed he was making the delay longer. He said under this act the process should only take two months from the very beginning to the end. Mr. Fairweather said five months.

Let's say it's five months. In your experience, if we abolish the first stage, what do you think would be a reasonable time to grant the work permit, considering the officials are hesitant to grant it as soon as somebody applies because they feel people will just come to work? I don't accept that, but they do. Is there some reasonable way we could provide for a work permit? Most of these refugees want to work, and the municipalities in Ontario are complaining they're on their welfare systems. What would you believe to be a reasonable provision?

Ms Jackman: It's done by regulation, but they can put into the regulations that a person whose claim is not considered and determined within two months shall be entitled to apply for an employment authorization until such time as the claim is determined. That would put an onus on the government to get the cases done within a short period of time. If it's going to drag out and take a long time the person can work.

### [Traduction]

aux enfants. Il faut être âgé de moins de 19 ans pour être considéré comme une personne à charge dans le cadre d'une famille. D'ailleurs, nous en avons brièvement discuté dans notre mémoire. Comment va-t-on donc évaluer les enfants? Tous les enfants seront-ils tenus d'avoir des notes élevées? Ou va-t-on accepter uniquement les familles où il y a cinq enfants, et non sept enfants? Je me demande vraiment comment on va évaluer le cas des enfants.

M. Allmand: Donc, cette disposition va encore plus loin que la loi actuelle. Comme vous le dites, chaque enfant va faire l'objet d'une évaluation, bien qu'il ne travaille pas encore et ne puisse être considéré comme mûr.

Mme Jackman: Voilà.

M. Allmand: Très bien. C'est justement le point que je cherchais à clarifier.

Je voudrais vous demander conseil concernant un autre point également. Vous touchez peut-être à certaines de ces questions dans votre mémoire, mais je n'ai malheureusement pas eu le temps de l'étudier en profondeur. Aux termes de la loi actuelle, on accorde un permis de travail à un réfugié si l'on détermine que sa demande a un minimum de fondement lors de la première audience. Comme cette première audience va être supprimée, j'ai demandé au ministre, lors de sa comparution, à quel moment on entendait délivrer le permis de travail. J'avais l'impression qu'il n'y avait pas beaucoup réfléchi, mais il m'a tout de même répondu-et sa réponse a été confirmée par les hauts fonctionnaires du ministère-en me disant que le permis de travail serait accordé au réfugié une fois que sa demande serait retenue par la commission. Je lui ai dit que selon moi, une telle procédure aurait pour effet d'allonger le délai. C'est à ce moment-là qu'il m'a affirmé qu'en vertu du nouveau système proposé dans ce projet de loi, le processus devrait prendre un maximum de deux mois. Pour sa part, M. Fairweather a parlé plutôt d'un délai de cinq mois.

Mettons qu'il s'agisse de cinq mois. Selon vous, si nous supprimons la première étape, quel délai serait raisonnable pour la délivrance du permis de travail, étant donné que les fonctionnaires ne souhaitent pas le délivrer aussitôt après la présentation d'une demande, puisqu'ils craignent que les gens ne viennent au Canada simplement pour travailler? Moi, je n'accepte pas cet argument, mais c'est leur point de vue. Estce qu'il y aurait moyen de leur accorder un permis de travail dans un délai raisonnable? La plupart des réfugiés veulent travailler, et les municipalités ontariennes se plaignent du fait qu'ils reçoivent l'assistance sociale. Avez-vous donc une disposition raisonnable à nous proposer à cet égard?

Mme Jackman: Ces détails sont habituellement réglés dans la réglementation, mais le gouvernement peut évidemment y prévoir qu'une personne dont la demande reste en suspens après une période de deux mois aura le droit de demander l'autorisation de travailler en attendant le règlement de la demande. Ainsi, il appartiendrait au gouvernement de faire en sorte que les dossiers soient traités plus rapidement. Et si le traitement des dossiers était particulièrement long, l'intéressé aurait le droit de travailler.

M. Allmand: C'est une bonne suggestion.

Ms Jackman: The worst thing you can do to people is have them sit at home and not be able to do anything. We destroy people and then we pay for it in the long term.

I have clients who have been here for 12 years and have not had their cases resolved. They are total psychological messes. I've committed clients to psychiatric institutions because they can't cope any more. This delay is unfair and just totally inhumane. It amounts to torture, as far as I am concerned, in terms of what I see happening to people who aren't allowed to work and have to sit around.

Mr. Allmand: Your suggestion is a good one and I appreciate it.

I have another point. You said at the very beginning the two matters of very high concern to you are the retroactivity provisions and the provisions of removal without hearing. I've identified some of the retroactivity provisions in the bill, but I'm not sure if I've identified them all. I've identified some of the removal without hearing provisions but I don't know if I've identified them all. Do you clearly identify somewhere all of the provisions in the bill that are retroactivity provisions in accordance with your concern and also all those where there is removal without a hearing? I'd like the sections because we if prepare amendments I want to make sure we can deal with them.

Ms Jackman: The removal without a hearing is under the powers of the senior immigration officer on page 55.

We haven't done the general retroactivity yet. We only have the 114 ones that are on pages 19 and 20.

Mr. Allmand: So there may be others.

Ms Jackman: There will be the general transitional conditions.

Mr. Allmand: Again, we have a chance to question and then others question and then the witness leaves and we don't often have a chance to go back to the same witness. Yesterday we heard recommendations from the witnesses from the Jesuit centre. In this bill, as in the current law, there is a provision that if you are recognized as a refugee in another country then you cannot be recognized as a refugee in Canada; but the Jesuits said that there is an exception in the current law that would allow you to overcome that, which exception is taken away in this bill.

• 1120

Ms Jackman: Right.

Mr. Allmand: I would like to know what section that is in the current law,—

Ms Jackman: I can't remember where it is.

Mr. Allmand: -if you know that.

[Translation]

Mme Jackman: La pire souffrance que l'on peut infliger aux gens, c'est de les obliger à rester à la maison sans rien faire. Nous détruisons les gens, et c'est nous qui en supportons les coups à long terme.

J'ai des clients qui sont là depuis 12 ans et qui attendent toujours le règlement de leur dossier. Du point de vue de leur état psychologique, cela ne va plus du tout. J'ai dû demander que des clients soient admis dans des établissements phychiatriques parce qu'ils n'en pouvaient plus. Un tel délai est injuste et tout à fait inhumain. C'est une véritable torture, en ce qui me concerne, car je vois ces conséquences pour ceux qui ne peuvent travailler et doivent rester chez eux sans rien faire.

M. Allmand: Votre suggestion est excellente, et je vous en remercie.

J'ai un autre point à soulever. Vous avez dit au début de la séance que les deux dispositions qui vous préoccupent le plus sont celles qui traitent de la rétroactivité et du renvoi sans audience. J'ai réussi à identifier un certain nombre des dispositions qui traitent de la rétroactivité, mais je ne suis pas sûr de les avoir toutes trouvées. Il en va de même pour les dispositions relatives au renvoi sans audience. Avez-vous cherché à identifier toutes les dispositions du projet de loi qui concernent la rétroactivité ou le renvoi sans audience en raison de vos préoccupations à cet égard? J'aimerais bien avoir la liste complète, car si nous décidons d'y proposer des amendements, je veux être sûr de les avoir toutes.

Mme Jackman: La disposition relative au renvoi sans audience figure à la page 55, où il est question des pouvoirs de l'agent d'immigration principal.

Nous n'avons pas encore étudié les dispositions qui traitent de la rétroactivité d'une manière générale. Nous avons identifié seulement les différents paragraphes de l'article 114, qui figurent aux pages 19 et 20.

M. Allmand: Donc, il y en a peut-être d'autres.

Mme Jackman: C'est-à-dire qu'il y a les conditions de transition générale.

M. Allmand: Encore une fois, nous avons chacun à notre tour l'occasion d'interroger un témoin, mais une fois que chaque membre a eu son tour, le témoin s'en va, et il ne nous arrive donc pas souvent de pouvoir lui poser d'autres questions. Hier, nous avons reçu les recommandations des représentants du centre jésuite. Il y a dans ce projet de loi, comme dans la loi actuelle, une disposition selon laquelle si vous êtes considéré comme réfugié dans un autre pays, vous ne pouvez pas obtenir ce statut au Canada; les Jésuites disaient justement à ce sujet que la loi actuelle prévoit une seule exception qui permet de contourner cet obstacle, mais que cette exception a été supprimée dans le projet de loi.

Mme Jackman: C'est exact.

M. Allmand: J'aimerais savoir quel article de la loi actuelle prévoit cette exception. . .

Mme Jackman: Je ne m'en souviens plus.

M. Allmand: . . . si vous le savez.

Ms Jackman: It is in section 46.01, somewhere in those sections and following. We dealt with that in this brief too, because there has to be some way to land those people if they are not taken back by the third country.

Mr. Allmand: My final one is with respect to some of these inadmissibility provisions. I don't know if you have commented on the one on organized crime in the bill. That is new paragraph (c.2). It was supposed to be organized crime, but—

Mr. Kellerman: Yes. Guilt by association is what it is.

Mr. Allmand: Yes. Some people have said that if you worked for Exxon then you could be inadmissible, that if you worked for the Republican Party then you would be inadmissible, that anybody who worked for any organization within any time reasonably... Are you in agreement with—

Mr. Kellerman: That criticism?

**Mr.** Allmand: —the Canadian Bar Association and others that this is drawn much too widely?

Mr. Kellerman: It's ridiculous. Yes, it is much too wide, because there is no need in the legislation really even to prove that the person is a member, no need for proof beyond a reasonable doubt that the organization was involved in that. It relates to extremely minor offences. In any case, the notion that an organization is committing offences is a very strange one, as well. I don't know how that is going to be decided.

Mr. Allmand: Well, there could be anti-trust cases.

Mr. Kellerman: Yes, but what is an organization? That is not defined.

Mr. Allmand: No.

Mr. Kellerman: Also, how an organization commits a crime is not defined. There are conspiracy laws where you have to prove that there is an agreement. It would be much better to say that if you were to prove that somebody was a member of an agreement or a conspiracy... At least the word "conspiracy"—

**Mr.** Allmand: Excuse me. Somebody came before the committee and said that Exxon was in fact convicted under environmental laws—

Mr. Kellerman: That's right, so anybody—

Mr. Allmand: —as a company.

Mr. Kellerman: Yes. The problem is who is going to apply this law and against whom are they going to apply it? It is just so vague that it is impossible to know at what it is actually directed. You say that it is against organized crime, but it could be against anyone who is a member of Greenpeace.

[Traduction]

Mme Jackman: C'est à l'article 46.01 et dans ceux qui suivent. Nous avons justement traité ce problème dans notre mémoire, car on doit pouvoir accorder le droit d'établissement à ces personnes si le pays tiers refuse de les reprendre.

- M. Allmand: Ma dernière question concerne certaines des dispositions relatives à l'inadmissibilité. Je ne sais pas si vous avez ou non traité celle qui concerne le crime organisé. Il s'agit du nouveau paragraphe (c.2). C'est-à-dire que l'idée était de combattre le crime organisé, mais en réalité...
- M. Kellerman: C'est vrai. Mais en réalité, ils seront considérés comme coupables en raison de leurs liens avec une organisation particulière.
- M. Allmand: Oui, et certaines personnes maintiennent que quiconque a déjà travaillé pour la société Exxon pourrait être considéré comme inadmissible, de même qu'une personne ayant travaillé pour le Parti républicain ou quelqu'un qui a travaillé pour n'importe laquelle des organisations en question pendant un certain temps. . . Acceptez-vous. . .

M. Kellerman: Cette critique?

**M.** Allmand: ... l'argument présenté par l'Association du Barreau canadien et d'autres selon lequel cette disposition est beaucoup trop large?

M. Kellerman: Oui, c'est absurde. Elle est vraiment beaucoup trop large, car aux termes de cette disposition, on ne sera même pas tenu de prouver que l'intéressé est bel et bien membre de l'organisation, ni de prouver, hors de tout doute raisonnable, que l'organisation a bel et bien participé à l'incident. Cela concerne des infractions très mineures. Quoi qu'il en soit, la notion selon laquelle une organisation peut commettre des infractions me semble tout à fait étrange. Je me demande vraiment comment on va pouvoir déterminer une telle chose.

M. Allmand: Eh bien, cela pourrait concerner la loi anti-trust.

M. Kellerman: Oui, mais qu'est-ce qu'une organisation? Ce terme n'est même pas défini.

M. Allmand: Non, c'est exact.

M. Kellerman: Et le projet de loi n'explique pas non plus comment une organisation peut commettre un tel crime. Il y a des lois concernant les complots où il faut prouver qu'une entente a été conclue. Il serait donc préférable de dire que si l'on pouvait prouver qu'une personne a conclu une entente ou participé à un complot... Au moins le terme «complot»...

M. Allmand: Excusez-moi de vous interrompre. Un de nos témoins nous a justement dit que la société Exxon a été condamnée conformément aux dispositions des lois environnementales.

M. Kellerman: C'est vrai, et donc quiconque. . .

M. Allmand: . . . mais c'est la compagnie qui a été condamnée.

M. Kellerman: Oui. Le problème, c'est qu'on doit se demander qui va appliquer cette loi et contre qui on va l'appliquer. C'est tellement vague qu'il est tout simplement impossible de savoir qui elle vise. Vous dites que l'idée est de cibler le crime organisé, mais ces dispositions pourraient être invoquées contre n'importe quel membre de l'organisation Greenpeace.

Mr. Allmand: Yes.

Mr. Kellerman: It could be against anyone. There are all kinds of organizations, as you have suggested.

Also, the criminal acts could be the most minor things, like mischief to property, which means, as an example, standing in front of a car when the driver wants to go through somewhere, like a picket line. Any trade unionist who was a member of a trade union that at some time in the past blocked the passage of a car going into a plant would be captured by that clause.

It is an absolutely outrageous clause, and there is no need for it, because there are all kinds of other provisions in the current legislation to get people. Who is coming and saying that we can't get people out who ought to be out, or we can't prevent people from coming in—

An hon, member: The RCMP said that.

**Mr. Kellerman:** Yes, but it is the general tendency of all organizations that enforce crime to want to have unlimited power. That is just a historical reality.

The Chairman: It is also the pressure that is brought upon parliamentarians—

Mr. Kellerman: Yes.

The Chairman: —by people, and then the opposition parties quite properly highlighting that in the House. So how do you handle the Al-Mashats or that chap from Vietnam—

Mr. Kellerman: Who? I am sorry.

The Chairman: —or the known Mafia?

Mr. Allmand: There was a high military officer from Vietnam who jumped the queue and got in.

Mr. Kellerman: Oh yes, sure.

Mr. Allmand: He was from Iraq. Excuse me.

Mr. Kellerman: Well, that is a different section.

Ms Jackman: We have don't have a problem with stopping them from getting in—the Vietnamese general or Al-Mashat. Al-Mashat didn't have to be accepted.

Mr. Kellerman: These things can be crafted to deal directly with those problems. You don't have to write vague, general, catch-all provisions. That's the basic problem. Also, you've got to have some standards of proof. There are no standards of proof in all of the proposed sections dealing with inadmissibility. It reduces the requirements. It is just "in the opinion of the officer" or "satisfied"—very vague words, and using rules of evidence that accept anything.

[Translation]

M. Allmand: Oui, en effet.

M. Kellerman: Ou contre n'importe qui. Il existe toutes sortes d'organisations, comme vous-même l'avez dit.

De plus, il pourrait s'agir d'actes criminels extrêmement mineurs, comme un méfait commis contre la propriété—par exemple, le fait de bloquer le passage d'une voiture qui traverse une ligne de piquetage. Tout syndiqué à qui il est déjà arrivé de bloquer le passage d'une voiture arrivant à l'usine serait visé par cet article.

C'est d'ailleurs une disposition tout à fait absurde, qui n'a aucune raison d'être, puisque la loi actuelle renferme déjà d'autres dispositions qui permettent de cibler certaines personnes. Qui au juste prétend que nous ne pouvons nous débarrasser des personnes qui ne devraient pas être là et que nous ne pouvons non plus les empêcher d'entrer au pays...

Une voix: C'est la GRC.

M. Kellerman: Oui, en effet, mais toutes les organisations ayant comme mission la lutte contre le crime ont tendance à vouloir se donner des pouvoirs illimités. C'est une réalité historique, tout simplement.

Le président: C'est aussi le résultat de pressions exercées sur les parlementaires. . .

M. Kellerman: Oui.

Le président: ...par la population et par les partis de l'opposition, qui, comme de raison, attirent l'attention des gens sur ces problèmes à la Chambre. Que faut-il donc faire des gens comme Al-Mashat ou du type du Vietnam. . .

M. Kellerman: De qui parlez-vous?

Le président: . . .ou de ceux qui sont reconnus être membres de la mafia?

M. Allmand: Il y a un militaire très haut placé du Vietnam qui a réussi à passer outre à la procédure normale pour se faire admettre au Canada.

M. Kellerman: Ah, oui, je vois de qui vous parlez.

M. Allmand: Excusez-moi, il était Irakien.

M. Kellerman: Ah, bon. Cela concerne donc un article tout à fait différent.

Mme Jackman: Nous ne sommes nullement opposés à l'idée qu'on les empêche d'être admis—par exemple le général vietnamien ou Al-Mashat. Après tout, on n'était pas obligé de l'admettre.

M. Kellerman: Il y a moyen, selon nous, de formuler ces dispositions de manière à éliminer de telles difficultés. On n'est pas obligé d'avoir des dispositions vagues et générales qui s'appliquent à toutes les situations imaginables. Voilà justement le problème. De plus, il faut appliquer certaines normes en ce qui concerne la preuve. Et aucune norme de ce genre n'est établie dans les articles qui traitent de l'inadmissibilité. On se contente de réduire les exigences. On emploie des expressions comme «de l'avis de l'agent» ou «si l'agent est convaincu»—c'est-à-dire des expressions très vagues et des règles de preuve où tout est admis.

• 1125

You can have the example of intelligence forces in countries that for political reasons say that person's a danger. For instance, the South African intelligence forces, who are obviously at this point being exposed as being incredibly corrupt, can provide information to the RCMP and on to the officer making the decision. He then says I've got enough. It can just be a way of attacking the political opposition by fabricating evidence. There's no standard of how anything's proven in this stuff. It's been totally watered down.

Mr. Allmand: I was going to ask you about the new paragraph (k), which is the catch-all on page 20. It says "persons who constitute a danger to the security of Canada"—

Mr. Kellerman: And that's not defined.

Mr. Allmand: —"and are not members of a class described in paragraph (e), (f) or (g)". Who may they be?

Mr. Kellerman: Well, that is like the CSIS bill respecting loyalty to Canada. Again, there is no definition of these terms. If you're going to have terms like that, at least it should be defined. The fact that there are some cases that slip through the net of legislation doesn't justify putting in a completely undefined term so you can just use it when you want. Then there's the incredible opportunity for abuse, to use it against people you just don't like.

A term like that, the national interest, security of Canada, those terms should be very clearly defined. My suggestion is that you relate them to Charter issues. In other words, you say who is a danger to Canada. For instance, could it be people who there is reason to believe are concerned with denying others freedom of speech? Everything else seems to be covered, so what are we talking about? At least say it's somebody who represents a threat to fundamental principles found in the Charter of Rights so that there's something to refer to. When someone says there is a threat to the security of Canada, then they have to say what is it about their behaviour that we recognize as a principle.

It's not tied to anything, that's the problem. If there are fundamental principles, outline them and then say they're a security risk because they attack one of the fundamental principles for which we stand, that we're concerned about, whether it's freedom of speech, equality rights, or something like that.

Mr. Allmand: Thank you.

The Chairman: Mr. Chadwick, do you have specific points you'd like to take up?

[Traduction]

Il y a l'exemple des services de renseignement de certains pays qui vont prétendre, pour des raisons purement politiques, qu'une personne constitue un danger. Par exemple, les services de renseignement sud-africains—et à l'heure actuelle, on commence à se rendre compte à quel point ils sont corrompus—pourraient éventuellement fournir de l'information à la GRC et à l'agent chargé de prendre la décision. Il va se dire à ce moment-là qu'il a suffisamment de preuves. Il peut s'agir simplement d'attaquer ses adversaires politiques en inventant de toutes pièces des éléments de preuve. Ici on n'établit aucune norme quant à la preuve à présenter. Cette disposition est beaucoup trop diluée.

M. Allmand: J'allais vous poser une question au sujet du nouveau paragraphe k), qui est la disposition fourre-tout qui figure à la page 20. On y parle de personnes «qui constituent un danger envers la sécurité du Canada»...

M. Kellerman: Et ce terme n'est pas défini.

M. Allmand: ... «sans toutefois appartenir à l'une des catégories visées aux alinéas e), f) ou g)». De qui peut-il s'agir?

M. Kellerman: Eh bien, c'est un peu comme le projet de loi visant le SCRS, où l'on parle de la loyauté envers le Canada. Encore une fois, ce terme n'est pas défini. Si l'on tient à utiliser de tels termes, il faut au moins les définir. Le simple fait que certains cas échappent à notre contrôle ne justifie pas l'utilisation d'un terme non défini qu'on peut interpréter comme on veut. C'est vraiment ouvrir la porte à la possibilité d'abus en permettant de l'invoquer contre ceux qu'on n'aime pas.

Des termes de ce genre—l'intérêt national, la sécurité du Canada, etc.,—devraient être clairement définis. Je suggère que tout cela soit relié à la Charte. Autrement dit, qu'on précise qui constitue un danger envers la sécurité du Canada. Par exemple, pourrait-il s'agir de personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles cherchent à refuser aux autres la liberté d'expression? Tout le reste semble être couvert; alors de quoi s'agit-il au juste? Il faudrait au moins préciser que cette disposition concerne les personnes qui présentent un danger pour le respect des principes fondamentaux de la Charte des droits afin qu'on puisse rattacher ce risque à quelque chose de concret. Si quelqu'un veut prétendre qu'une personne constitue un danger envers la sécurité du Canada, il devrait être tenu d'expliquer quels aspects de sa conduite sont reliés à ces principes fondamentaux.

Mais, malheureusement, le libellé actuel ne le rattache à rien—et c'est justement le problème. Si nous cherchons à respecter les principes fondamentaux, il convient de les préciser et d'expliquer qu'une personne constitue un danger envers la sécurité si sa conduite est contraire à un principe fondamental qui nous tient à coeur, qu'il s'agisse de la liberté d'expression, des droits à l'égalité ou d'autre chose.

M. Allmand: Merci.

Le président: Monsieur Chadwick, avez-vous des questions à poser concernant des points précis?

Mr. Chadwick: There's some more comment I'd like to have from the witnesses regarding the presentation. I'm concerned about and would like to know more about your viewpoints regarding not having a federal immigration system. We talked about the provincial and I'd like to know what your—

Ms Jackman: In practice, I know Quebec is the only province with an immigration agreement, but we think because the provinces are being given this power that there will be some pressure on the provinces to compete with each other in practical terms and that we may end up with agreements across the country. I know that provinces—

Mr. Chadwick: Do you think that might be inconsistent?

Ms Jackman: Yes. They'd have different rules and they'll start with we want an investor so we're only going to put 100,000, Ontario's got 250,000—

Mr. Chadwick: Okay, I understand that. I may have it written wrong, so please bear with me, but you said something about people who visit this country with a legitimate intention to immigrate while a visitor.

Ms Jackman: Right. If you're applying to immigrate to Canada as an entrepreneur, very often those entrepreneurs come to Canada ahead of time. They work out contracts and set up the pre-work that has to be done to set up a business.

Mr. Chadwick: You're not talking about the visitor who comes here to visit family from—

Ms Jackman: You could have your mother in process for landing and she's here as a visitor for her daughter's wedding.

Mr. Chadwick: That is a problem that we around this table have on occasion. People come to our office and say they're trying to get their relatives here to visit but this country won't grant visas because of the fact that there's a suspicion they might be coming here to. . And all things seem to point to the fact that they do, but under the present Immigration Act it's unlawful to apply inland.

Ms Jackman: That's right.

• 1130

Mr. Chadwick: But it happens. Here is something that a lot of people get upset about. They come here to visit their family and then they become a refugee. So I don't know what you mean by legitimate intention to immigrate.

Ms Jackman: The way we suggested that it be worded is that the person has to establish that they're a visitor. This means that if the officer thinks a person is coming to immigrate, they won't give the visitor's visa. [Translation]

M. Chadwick: J'aimerais interroger un peu nos témoins au sujet de leur exposé. En particulier, j'aimerais savoir ce qu'ils pensent de la possibilité que nous n'ayons plus de système d'immigration fédéral. Nous avons parlé un peu des responsabilités provinciales, mais j'aimerais connaître votre. . .

Mme Jackman: Dans la pratique, je sais que le Québec est la seule province à avoir signé une entente en matière d'immigration, mais étant donné que cette responsabilité va être confiée aux provinces, une certaine rivalité risque de s'établir entre elles et, par conséquent, il est tout à fait possible que des ententes de ce genre soient signées avec toutes les régions du pays. Je sais que les provinces. . .

M. Chadwick: Et pour vous, un tel résultat serait plutôt négatif?

Mme Jackman: Oui, absolument. Les règles seraient différentes dans chaque cas, et puisque les provinces souhaitent attirer des investisseurs, certaines d'entre elles pourraient décider d'imposer un seuil de 100 000\$, pour concurrencer l'Ontario, où ce seuil est de 250 000\$...

M. Chadwick: Oui, je vois. Je vous demande votre indulgence, car je me suis peut-être trompé en prenant des notes, mais il me semble que vous avez fait allusion à des gens qui visitent le Canada en ayant l'intention tout à fait légitime de demander le statut d'immigrant pendant leur visite.

Mme Jackman: C'est exact. Il arrive souvent à ceux qui veulent immigrer au Canada à titre d'entrepreneur d'organiser une première visite, c'est-à-dire qu'ils négocient des contrats et prennent les dispositions préliminaires qui s'imposent pour implanter leur entreprise.

M. Chadwick: Je suppose que vous ne parlez donc pas de visiteurs qui viennent voir des membres de leur famille...

Mme Jackman: Oui, mais votre mère aurait pu présenter déjà sa demande d'immigrant reçu et venir à titre de visiteur pour assister aux noces de sa fille.

M. Chadwick: C'est un problème que nous, les députés, rencontrons de temps en temps. Les gens viennent nous voir dans nos bureaux pour nous dire que des membres de leur famille voudraient venir visiter le Canada, mais que les autorités refusent de leur délivrer un visa parce qu'elles craignent que leurs intentions ne soient tout autre... Et bien que leur suspicion ne semble pas être tellement fondée, aux termes de la Loi actuelle sur l'immigration, il est interdit de présenter sa demande depuis le Canada.

Mme Jackman: C'est exact.

M. Chadwick: Mais cela arrive parfois. Et cela déplaît à beaucoup de gens. Certaines personnes viennent au Canada soit-disant pour rendre visite à leur famille et ensuite elles demandent le statut de réfugié. Par conséquent, je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire en parlant d'une intention légitime d'immigrer au Canada.

Mme Jackman: Nous avons suggéré qu'on adopte une formulation qui oblige l'intéressé à prouver qu'il est bel et bien visiteur. Autrement dit, si l'agent pense qu'une personne cherche à immigrer au Canada, il peut simplement refuser de lui accorder un visa de visiteur.

Mr. Chadwick: Do you think that's appropriate?

Ms Jackman: I think it appropriate, yes, that they not be granted the visa if their intention isn't to visit, but I think you can have more than one intention; that's the problem. I think you can have your mother visit for a wedding, knowing full well she's going to go back to England and get processed as an immigrant and come back six months later as an immigrant. She can have more than one intention. As long as you're satisfied that both are genuine, the person should be allowed to come.

Mr. Chadwick: Apply out of the country.

Ms Jackman: To come to visit.

Mr. Chadwick: Oh, okay. I appreciated your input on mobility rights. It appears to me that you have no objection to mobility rights, per se.

Ms Jackman: Well, if it's subject to limits.

Mr. Chadwick: But you had no objection. Am I reading you right when I say you have no objection to mobility rights?

Ms Jackman: Let me put it this way. I'm going to be a lawyer. I recognize it is an infringement of the Charter. I think there may be instances where it is savable under section 1 of the Charter.

Mr. Chadwick: Even when they have a choice to either use that or use another method of getting into the country.

Ms Jackman: That's why I say it's savable under section 1. I think there are instances in which it can be justified.

Mr. Chadwick: Okay. Mr. Chairman, thank you very much. I want to thank them for the submission and I'm looking forward to the other part of the serial.

The Chairman: Mr. Heap, do you have a number of specific points you would like to take up?

Mr. Heap: I have a general question from back at the beginning.

Ms Jackman said the Law Union recommends, or suggests at least, that some parts of this bill not be proclaimed when the rest are, but be held for more public discussion and perhaps for the outcome of the Constitution process, particularly regarding the provincial interests. Do you include in the brief an indication of which parts you think should be held, or is that going to come—

Ms Jackman: That's in here already.

The Chairman: I have one specific point. How do you feel about the idea of a three-year parliamentary review? These changes are very significant. I have no doubt that the committee will be able to make some changes. I don't know just how far that will be able to go, but other witnesses have suggested that we need to have a three-year review, because it highlights it; it lets people come in, sees how it has worked, and it has a political price on a government that ignores

[Traduction]

M. Chadwick: Cela vous semble indiqué.

Mme Jackman: Oui, je pense qu'on devrait effectivement refuser de lui accorder un visa s'il n'a pas l'intention de visiter le pays, mais je pense également qu'on peut avoir plus d'une intention; voilà justement le problème. Par exemple, on peut dire que sa mère visite le Canada pour assister à des noces, alors qu'on sait très bien qu'elle va retourner en Angleterre pour faire traiter sa demande d'immigration et revenir six mois plus tard à titre d'immigrante. Elle peut donc avoir plusieurs intentions. Mais si l'agent est convaincu que ce sont des intentions réelles, on devrait lui permettre de venir.

M. Chadwick: C'est-à-dire de présenter une demande depuis son pays d'origine.

Mme Jackman: Non, de venir visiter.

M. Chadwick: Ah, bon. J'ai bien apprécié vos commentaires en ce qui concerne la liberté de circulation et d'établissement. J'ai l'impression que vous n'êtes nullement opposée à cette liberté en tant que telle.

Mme Jackman: Non, si certaines restrictions s'appliquent.

M. Chadwick: Mais vous n'êtes pas opposée à la liberté de circulation et d'établissement, n'est-ce pas?

Mme Jackman: Je m'explique: en tant qu'avocate, je reconnais qu'elle constitue une infraction de la Charte. Mais je suis également d'avis qu'elle peut se justifier en vertu de l'article 1 de la Charte dans certaines circonstances bien précises.

M. Chadwick: Même quand ils ont le choix entre ce recours et une autre méthode de se faire admettre au pays.

**Mme Jackman:** Voilà pourquoi je dis que c'est justifiable en vertu de l'article 1 dans certaines circonstances bien précises.

M. Chadwick: D'accord. Merci infiniment, monsieur le président. Je voudrais remercier nos témoins pour leur mémoire et leur dire à quel point je suis impatient de recevoir les autres documents qu'ils nous préparent.

Le président: Monsieur Heap, avez-vous des points précis à soulever?

M. Heap: J'ai une question générale à poser concernant notre discussion au début de la séance.

M<sup>me</sup> Jackman a dit que la Law Union recommande, ou suggère, du moins, que certaines parties du projet de loi ne reçoivent pas la sanction royale en même temps que les autres, mais qu'elles fassent l'objet d'un plus grand débat public en attendant peut-être l'issue du processus constitutionnel, surtout en ce qui concerne les intérêts provinciaux. Avez-vous indiqué dans votre mémoire quelles parties du projet de loi devraient être reportés à plus tard, ou avez-vous l'intention. . .

Mme Jackman: Oui, on en parle déjà dans notre mémoire.

Le président: J'ai un point précis à soulever. Que pensez-vous de l'idée d'une révision parlementaire après trois ans? Il s'agit évidemment de changements très importants. Même si je suis sûr que le comité pourra obtenir un certain nombre de modifications, j'ignore quelle pourrait être leur ampleur. Cependant, d'autres témoins ont proposé une révision de la loi dans trois ans, car cela permet d'attirer l'attention du public là-dessus; c'est-à-dire qu'une fois qu'on

pressure points that have built and that have been highlighted, usually by a unanimous parliamentary report. Do you think that's a wise idea?

Ms Jackman: I think it is a very wise idea. I would also like to see a parliamentary committee look at the act as a whole and try to figure out ways to make it more efficient and to simplify it. This has become as complicated as the Income Tax Act, in practice. There are ways to simplify it and make it more efficient. We should be looking at those.

The Chairman: Our researcher, Mrs. Young, has a question she would like to put, and it's a good question. Mrs. Young.

Ms Margaret Young (Committee Researcher): In passing you raised the matter of the minister's representative at refugee division hearings raising the argument that claimants should be excluded from the definition of conventional refugee because they had committed a serious non-political crime, to use the language, because they had used false documents. I just wanted to keep that in mind.

I wanted to ask you a question relating to the exclusions from landing. I'm sorry, I'm not sure whether you covered it in your brief or not. It has been raised by the Refugees Lawyers Association. They point out that paragraph 19(c.1)(ii) could be used to deny landing to people on the grounds that the act or omission they had committed outside of Canada was to use false documents. Have you considered this point? Have you covered it in your brief? Can you add anything to their arguments that this is at least a possibility?

• 1135

Ms Jackman: It certainly is a possibility, and we don't have it in the brief. I don't think we have covered that yet.

Mr. Kellerman: The obvious one they're thinking about is forgery. Forgery, uttering a false document—these are all crimes with ten years or more, so why couldn't it be used that way?

Ms Jackman: Right now they're trying to get every little thing the refugee has done, such as using a false document to come to Canada, and they're trying to exclude them from the process.

Ms Young: One further question, are they successful on those arguments before the refugee division?

# [Translation]

aura admis d'autres immigrants, on pourra vérifier le fonctionnement du nouveau système, et tout gouvernement qui refusera de reconnaître la gravité des problèmes dans certaines régions du pays—problèmes qui seraient mis en relief par la publication d'un rapport parlementaire unanime—va évidemment le payer cher sur le plan politique. Pensez—vous donc que c'est une bonne idée?

Mme Jackman: Oui, une très bonne idée. Je pense qu'il serait également bon qu'un comité parlementaire se penche sur l'ensemble de la loi pour essayer de la rendre plus efficace et plus simple. La loi dans ce domaine est maintenant tout aussi complexe que la Loi de l'impôt sur le revenu. Il y aurait moyen de la simplifier et de la rendre plus efficace, et voilà justement ce qu'on devrait essayer de faire.

Le président: Notre attachée de recherche, M<sup>me</sup> Young, voudrait vous poser une question, et c'est une très bonne question d'ailleurs.

Mme Margaret Young (attachée de recherche du Comité): Vous avez mentionné en passant la question de la présence d'un représentant du ministre lors d'audiences organisées par la Section du statut de réfugié en disant qu'on ne devrait pas appliquer la définition de réfugié au sens de la convention au revendicateur ayant commis un crime non politique grave, pour reprendre vos termes, en utilisant de faux documents. Je voulais simplement vous le rappeler.

J'ai une question à poser au sujet des exclusions du droit d'établissement. Je ne suis malheureusement pas sûre de savoir si vous y avez touché dans votre mémoire ou non. Je sais que la Refugees Lawyers Association l'a soulevée auprès du comité. Elle dit que l'alinéa 19(c.1)(ii) pourrait être invoqué pour refuser le droit d'établissement à des personnes ayant commis un fait—acte ou omission—à l'étranger, comme, par exemple, l'utilisation de faux documents. Avez-vous réfléchi à cette possibilité? En traitez-vous dans votre mémoire? Avez-vous quelque chose à ajouter à ce qu'ils ont avancé pour soutenir cette possibilité?

**Mme Jackman:** C'est certainement une possibilité, mais nous n'en traitons pas dans le mémoire. Je crois que nous n'en avons pas encore discuté.

M. Kellerman: Eux pensent évidemment à l'usage de faux, à la mise en circulation de faux documents, des infractions qui rendent passibles d'au moins dix années d'emprisonnement. Alors pourquoi ne pas s'en prévaloir?

Mme Jackman: Ils essaient déjà d'utiliser la moindre chose qu'un réfugié peut avoir faite, comme utiliser de faux papiers pour entrer au Canada, en vue de les exclure du processus.

Mme Young: Une autre question, est-ce qu'ils réussissent à faire accepter ces arguments par la Section du statut de réfugié?

Ms Jackman: Unfortunately, on the arguments they've made. . . For a person with a drug conviction, they've been doing that and saying that's a crime against humanity, and they've been successful with those arguments. They are going up to court. I understand that they have just started the forgery ones. Appeals officers have eight cases coming up in Toronto next week, and they are raising that in every single case.

Mr. Kellerman: I don't know if other people have raised the problem about the criminal stuff, but they've reduced the grounds for exclusion to just summary conviction offences, for instance, even those committed in other countries. So without even proving that the person has committed the offence, you can have people excluded on the basis that they were gambling in China, for instance. It can be for minor things which weren't even criminal in the country where they did it. It isn't even a requirement that where they committed these acts that would be a crime in Canada they were actually criminal where they did them.

Mr. Heap: Such as polygamy in Somalia.

Mr. Kellerman: Yes, such as polygamy in Somalia.

Mr. Heap: It's happened, I've got a case.

Mr. Kellerman: There are many examples.

As well, there is exclusion of people on the basis of summary offences. These are offences on which they're now going to exclude people—mischief to property, for instance. It seems that you can now exclude someone from Canada who's a landed immigrant—that's what the act is saying—on the grounds that they ripped a poster off a wall, for instance, and were prosecuted in the criminal courts.

The Chairman: It has happened. . .?

Mr. Kellerman: That's what is being proposed.

Ms Jackman: It's not possible now, but it will be.

Mr. Kellerman: It's being proposed. It will be possible to deport people on the basis that they were convicted of incredibility minor offences, matters that probably shouldn't be in the criminal courts to begin with but are.

Mr. Chadwick: You're saying what might happen.

Mr. Kellerman: No, the act says it's possible. Why are they amending the act except to make it happen?

Ms Jackman: On that point, and I think this is crucial, there was a case in the Supreme Court of Canada, section 12 of the Charter, cruel and unusual... The government said the seven-year narcotics conviction is not cruel and usual punishment because the prosecutors have the discretion not to lay that charge. However, the Supreme Court of Canada said it doesn't matter if a discretion exists not to do something, the act says it and the act is unconstitutional.

[Traduction]

Mme Jackman: Malheureusement, chaque fois qu'ils présentent cet argument... Lorsqu'une personne a été reconnue coupable d'une infraction reliée aux stupéfiants, ils affirment que c'est un crime contre l'humanité, et la section retient cet argument. C'est la même chose devant les tribunaux. Je crois savoir qu'ils commencent à invoquer l'usage de faux. La semaine prochaine, à Toronto, les agents d'appel doivent s'occuper de huit causes, dans lesquelles ils vont invoquer chaque fois l'usage de faux.

M. Kellerman: J'ignore si d'autres ont soulevé ce problème, mais maintenant, il y a parmi les motifs d'exclusion, les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, même si elles ont été commises à l'étranger. Donc, sans même avoir à prouver que la personne a bel et bien commis une telle infraction, on peut l'exclure sous prétexte qu'elle s'est livrée au jeu en Chine, par exemple. Ce peut-être quelque chose de mineur qui ne constitue même pas une infraction dans le pays où cela a eu lieu. Il n'est même pas nécessaire que ces activités, criminelles au Canada, le soient également dans le pays où elles ont été commises.

M. Heap: Par exemple, la polygamie en Somalie.

M. Kellerman: Oui, c'est un bon exemple.

M. Heap: Cela s'est produit, j'en ai la preuve.

M. Kellerman: Il y a bien des exemples.

On peut aussi exclure les gens qui ont commis une infraction punissable selon une procédure sommaire, par exemple des dommages à la propriété. Il semble qu'on pourra dorénavant expulser du Canada un immigrant reçu—c'est du moins ce que dit la loi—parce qu'il a été poursuivi au criminel pour avoir arraché une affiche d'un mur.

Le président: Cela s'est déjà produit?

M. Kellerman: C'est ce que prévoit le projet de loi.

Mme Jackman: Ce n'est pas possible en ce moment, mais cela le deviendra.

M. Kellerman: C'est ce que propose le projet de loi. On pourra expulser des gens qui auront été reconnus coupables d'infractions tout à fait mineures, qui ne devraient pas faire l'objet de poursuites criminelles comme c'est le cas actuellement.

M. Chadwick: Vous dites que cela pourrait se produire.

M. Kellerman: Non, que la loi en fait une possibilité. Mais pourquoi modifieraient-ils la loi si ce n'est pour s'en prévaloir?

Mme Jackman: À ce sujet, et c'est crucial, la Cour suprême du Canada a entendu une cause s'appuyant sur l'article 12 de la Charte concernant la cruauté... Le gouvernement a allégué qu'une peine de sept ans d'emprisonnment pour possession de stupéfiants n'était pas cruelle ou inusitée puisque les procureurs avaient le pouvoir discrétionnaire de ne pas porter d'accusation. La Cour suprême du Canada a décidé que, qu'il y ait pouvoir discrétionnaire ou non de ne pas faire quelque chose, la loi prévoit une telle peine, et elle est inconstitutionnelle.

It is the same problem here. Many people will not face problems. The potential exists for ordinary people to face problems under this legislation. You don't draft legislation to catch the whole world and then just use it for a few people, you draft it to catch the people you want to catch. It is unfair to overreach...

Mr. Kellerman: We're talking about shoplifting. We're talking about deporting landed immigrants for making one mistake. There are many offences now. It used to be only certain types of offences, but now they're saying almost any offence on which they could proceed against a person by indictment. ..but they're not even proceeding against them by indictment, they're proceeding against them summarily. I don't know if you're familiar with these terms, but they mean. . .

Ms Jackman: Mr. Valcourt himself would be inadmissible to Canada—people have said that a number of times—and there is certainly nothing wrong with Mr. Valcourt.

Mr. Allmand: Well. . .

Some hon. members: Oh, oh.

Ms Jackman: I meant in terms of his admissibility to Canada.

The Chairman: On that point, we ought to take our leave.

Ms Jackman and Mr. Kellerman, thank you for coming before us this morning. I can assure you that your brief is superb and it will be the standard against which we'll measure our questions to the officials and hold them up to responding.

• 1140

Before I adjourn, I would like to inform members that we have a special meeting with the Swedish delegation at 12.30 p.m., in Room 209.

We stand adjourned until 2 p.m.

## AFTERNOON SITTING

• 1409

The Chairman: I am calling the meeting to order. We're resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act. Before I invite our first group of witnesses we have to do just a bit of business.

First of all, in respect of the budget, I wish to inform honourable members that we have to make a budget submission to the Board of Internal Economy because witness expenses will exceed the one \$10,000 limit, as provided by chapter B–1 of the committee financial policy manual.

Initially, every legislative committee is authorized \$50,000 as interim funding to begin immediately to discharge their mandates. Although the budget that will be submitted is \$45,280.51 compared to \$50,000 allotted, we need to make sure that funds are available to cover comittee expenses.

# [Translation]

C'est le même problème ici. Bien des gens n'auront aucune difficulté. Toutefois, il sera possible que des gens ordinaires aient des ennuis à cause de la nouvelle loi. Quand on rédige un texte législatif qui a une portée aussi large, on ne se prévaut pas de ses dispositions de temps en temps seulement. On le rédige dans le but de s'en servir. Il est injuste de se donner un pouvoir aussi large...

M. Kellerman: Prenons, par exemple, le vol à l'étalage. On pourra expulser des immigrants reçus s'ils commettent une seule faute. Il y a bien d'autres infractions encore. Avant, on pouvait être expulsé si l'on commettait certains types d'infraction, mais dorénavant, toute infraction punissable sur déclaration de culpabilité et même par procédure sommaire pourra conduire à l'expulsion. Je ne sais pas si vous savez ce que cela veut dire, mais. . .

Mme Jackman: M. Valcourt lui-même ne serait pas admis au Canada—on vous l'a déjà dit souvent—et pourtant, M. Valcourt est quelqu'un de tout à fait bien.

M. Allmand: Cela reste à voir...

Des voix: Oh, oh!

Mme Jackman: Je veux parler de son admissibilité au Canada.

Le président: Cela dit, nous devons partir.

Madame Jackman, monsieur Kellerman, je vous remercie de vous être présentés devant nous ce matin. Je vous assure que votre mémoire est exceptionnel et qu'il nous servira à préparer les questions que nous poserons aux fonctionnaires et à juger leurs réponses.

Avant de lever la séance, je veux vous rappeler que nous avons une réunion spéciale avec la délégation suédoise à 12h30, à la pièce 209.

La séance est levée jusqu'à 14 heures.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration. Avant d'inviter le premier groupe de témoins à prendre place, nous allons régler quelques affaires.

Tout d'abord, à propos du budget, je veux aviser les honorables députés que nous devons présenter un budget au Bureau de régie interne parce que les dépenses totales des témoins dépasseront la limite de 10 000\$ que prévoit le chapitre B-1 du Guide des politiques financières des comités.

Au départ, chaque comité législatif a droit à un financement provisoire de 50 000\$ dès qu'il est constitué, afin de pouvoir entreprendre immédiatement ses activités. Même si nous allons présenter un budget de 45,280.51\$, alors que nous avons droit à 50 000\$, nous devons nous assurer que l'argent sera disponible pour couvrir les dépenses du comité.

• 1410

To date, 85 witnesses have appeared. We will also have a number of groups today and tomorrow. If the committee agrees, we need to adopt a motion that the chairman be authorized to present a budget to the Board of Internal Economy to cover witness expenses and miscellaneous expenses in the total amount of \$45,280.51.

An hon. member: I so move.

Motion agreed to

The Chairman: I also have a motion with respect to our hearings. You have before you the memorandum. Paragraph 1 deals with September 15 and 16, which is to formally adopt what we had agreed to some days ago, to hear the list of witnesses which we have heard. Paragraph 2 deals with the first week of September, 1992. We have already achieved that. Paragraph 3 states that the minister and officials of the department will appear on Thursday, October 29, and Friday, October 30, 1992. It is the intention to have officials on the 29th, all day, and the minister on the morning of the 30th, if that meets members' requirements. We can change that as needed.

Mr. Allmand and then Mr. Heap.

Mr. Allmand: When I met with Mr. Reid, we agreed that we would try to get the minister and the officials on those two days, but I made a request that there were two other government organizations that we had not heard and I felt it would be essential to hear them. He seemed to agree to that. We had never heard from CSIS.

You will recall that when the RCMP came here, they said, we don't know about that. That is CSIS—the terrorist part and all that. I thought we might have an hour with CSIS.

The other organization is the administration of the Federal Court, because of what came out of our hearings on the whole business of the backlog before the Federal Courts, what this bill might do, how we might arrange it better.

Do you remember the witnesses came and said they were going to transfer all these cases in a bunch into the Trial Division of the court? Whether they would come or not... Ross seemed to be agreeable to do that with the government officials, two slots on those days. Unfortunately, he is not here.

The Chairman: That may explain why he has the proposal to have officials on the 29th, to fit in whatever officials we wish to have, and then have the minister come on the Friday morning.

Mr. Allmand: There could be officials from other departments whom we may want to bounce things off of, such as Transport. We have had these airlines here... I am not insisting on them, but some people may want to hear that side of the story.

The Chairman: True. Mr. Heap, on that point.

[Traduction]

Jusqu'à présent, 85 témoins ont comparu. Nous allons en entendre plusieurs autres aujourd'hui et demain. Si les membres sont d'accord, nous allons adopter une motion autorisant le président à présenter au Bureau de régie interne un budget total de 45,280,51\$, destiné à couvrir les dépenses des témoins et autres frais divers.

Une voix: Je le propose.

La motion est adoptée

Le président: Il y a aussi une motion concernant nos séances. Vous avez le texte sous les yeux. Le paragraphe 1 concerne les 15 et 16 septembre; il s'agit d'adopter officiellement ce dont nous avons convenu il y a quelques jours, à savoir la liste des témoins à entendre. Le paragraphe 2 vise la première semaine de septembre 1992. Il s'agit évidemment de ce que nous avons convenu. Le paragraphe 3 indique que le ministre et les fonctionnaires du ministère comparaîtront le jeudi 29 octobre et le vendredi 30 octobre 1992. Nous avons l'intention d'entendre les fonctionnaires le 29, toute la journée, et le ministre, le matin du 30, si vous êtes d'accord. Nous pouvons apporter des changements au besoin.

M. Allmand, suivi de M. Heap.

M. Allmand: Quand j'en ai discuté avec M. Reid, nous avons convenu d'avoir le ministre et les fonctionnaires les deux jours, si possible, mais j'ai également demandé s'il serait possible d'entendre deux autres organismes gouvernementaux dont le témoignage m'apparaît essentiel. J'ai eu l'impression que M. Reid était d'accord. Nous n'avons entendu personne du SCRS.

Vous vous souviendrez que la GRC nous a répondu, quand elle est venue, qu'elle ignorait certaines choses qui étaient du ressort du SCRS, par exemple le terrorisme, etc. J'ai pensé qu'il serait bon de consacrer une heure au SCRS.

L'autre organisme, c'est l'administration de la Cour fédérale, étant donné ce qui est ressorti de nos délibérations au sujet de l'arriéré aux deux instances de la Cour fédérale, des répercussions du projet de loi et des possibilités de ré-organisation.

Vous souvenez-vous des témoins qui sont venus nous dire qu'ils allaient demander le renvoi de toutes ces causes ensemble à la section de première instance de la cour? Quoi qu'il advienne... Ross m'a semblé d'accord pour les fonctionnaires, deux séances ces jours-là. Malheureusement, il est absent aujourd'hui.

Le président: Voilà qui explique pourquoi il a proposé d'entendre les fonctionnaires le 29 et le ministre le vendredi matin, puisque nous pourrions entendre tous les fonctionnaires de notre choix le jeudi.

M. Allmand: Nous pourrions vouloir interroger des fonctionnaires d'autres ministères aussi, notamment celui des Transports. Des compagnies aériennes sont venues nous dire. . . Je ne veux pas insister, mais certains nous ont suggéré d'entendre leur version.

Le président: C'est vrai. Monsieur Heap, à ce sujet.

Mr. Heap: Further on the same point, I believe it would be useful if we could have both CSIS and SIRC, perhaps together, since SIRC reviews CSIS. I assume that they talk with each other and we could have them jointly for the hour. I understand the number of cases SIRC reviews in a year is not very large, and so I do not think it would be a very heavy load to have the two of them together.

With regard to officials generally, I agree with the need to hear from various ones. The ones we heard from in our third meeting on Tuesday, July 28, I think it was, perhaps could come back again, because we have some questions that we did not have then. The same is true with regard to the minister. We have questions we did not have then. I would hope that we might be able to include all of those.

• 1415

The Chairman: Okay. I am happy to take that and make that case for the 29th. We will have the minister, probably on the morning of the 30th, and we should be able to—

Mr. Allmand: I think we should give priority to the minister because he has a tougher schedule. We should settle him first, and then put the rest of the people around.

Mr. Heap: I would be prepared to spend a full two days. I don't know if the minister and we will spend a day together, perhaps we will. But if the minister thought half a day was all he had for us, I would be prepared to use the other part of that day also with officials.

The Chairman: Okay. Are there any comments? Mr. Friesen.

**Mr. Friesen:** I was out of the room when you first began discussing this. What did you do with paragraph 2, item 2?

The Chairman: Paragraph 2 was just to formalize what we had already agreed to and done.

Mr. Friesen: This page?

The Chairman: Yes, with the addition of Vigil from Toronto.

Mr. Friesen: You mean we are going to hear the Alberta Association of Immigrants and all those tomorrow?

The Chairman: Yes, that's tomorrow.

Mr. Heap: There are some who can't come.

The Chairman: Some can't come on their own.

Mr. Heap: The Ethno-Cultural Association of Newfoundland-Labrador and Barristers Beatty and Hogg.

The Chairman: Yes, they weren't able to come.

Mr. Heap: As far as we know the others are all able to come.

The Chairman: Yes.

**Mr.** Allmand: It is good that we put them in a motion because we did invite them.

The Chairman: Yes. So number 3 I believe to be acceptable. We'll set those times up. We have those two days with the conditions that have been set forth.

[Translation]

M. Heap: De plus, je crois qu'il serait utile d'entendre et le SCRS et le CSARS ensemble, puisque le CSARS surveille le SCRS. Je présume que ces deux organismes sont en contact l'un avec l'autre et que nous pourrions donc les recevoir ensemble pendant une heure. Je sais que le CSARS n'examine pas beaucoup de dossiers chaque année; nous en aurions donc assez d'une heure pour les deux.

Quant aux fonctionnaires en général, je trouve moi aussi qu'il faut entendre des fonctionnaires de plusieurs ministères. Ceux que nous avons accueillis à notre troisième séance, le mardi 28 juillet, si je ne m'abuse, pourraient être invités de nouveau car nous aurions de nouvelles questions à leur poser. C'est la même chose pour le ministre. Nous avons des questions auxquelles nous n'avions pas pensé à ce moment-là. J'espère que nous pourrons tous les recevoir.

Le président: Très bien. C'est donc ce que nous ferons le 29. Nous recevrons le ministre, le matin du 30 probablement, et nous devrions pouvoir. . .

M. Allmand: Nous devrions donner la priorité au ministre puisqu'il a un emploi du temps assez serré. Nous devrions prendre rendez-vous avec lui d'abord et organiser le reste de notre calendrier en fonction de lui.

M. Heap: Personnellement, je suis prêt à siéger deux journées entières. J'ignore si le ministre pourra nous consacrer toute une journée, sait-on jamais. Néanmoins, si le ministre n'a qu'une demi-journée à nous consacrer, je voudrais que le reste de la journée soit passé avec des fonctionnaires.

Le président: Très bien. Y a-t-il d'autres interventions? Monsieur Friesen.

M. Friesen: J'étais sorti quand vous avez commencé la discussion. Qu'est-il advenu du paragraphe 2?

Le président: Le paragraphe 2 sert uniquement à officialiser ce que nous avons déjà convenu.

M. Friesen: Cette page-ci?

Le président: Oui, nous ajoutons simplement Vigil, de Toronto.

M. Friesen: Vous voulez dire que nous allons entendre l'Alberta Association of Immigrants et tous les autres demain?

Le président: Oui, c'est pour demain.

M. Heap: Certains témoins ne pourront pas venir.

Le président: Certains n'ont pas les moyens de venir.

M. Heap: L'Ethno-Cultural Association of Newfoundland and Labrador et les avocats Beatty et Hogg.

Le président: En effet, ils ne peuvent pas venir.

M. Heap: À ma connaissance, tous les autres vont venir.

Le président: Oui.

M. Allmand: C'est bien que nous en fassions une motion si c'est nous qui les avons invités.

Le président: Oui. Donc la motion 3 est adoptée. Nous allons maintenant déterminer les heures. C'est donc ce que nous ferons ces deux jours-là comme convenu.

Ms Sirpaul and I, but particularly Ms Sirpaul, need to have those amendments as quickly as we can. I am wondering if October 1 is too early for members. Could you have amendments by October 1?

Mr. Jourdenais (La Prairie): Do you realize we are going face first into a referendum, and it is going to be quite a battle? I am very positive we'll win. But for door-to-door work, I only have 45,000 doors in my riding. If I start going door-to-door on the first, I won't have the time to prepare anything, even to write my cheques to pay my hydro bill.

Mr. Allmand: We are going to have a battle to win our referendum in Quebec, so we are going to have to spend a lot of time on it. I want to be fair to the staff, but if we are going to come back on October 29, what about the Thursday or Friday before that?

By the way, we can't insist. This would have to read that the members be requested to deposit their amendments. According to the rules of the House, anybody can table, but you don't have much chance of getting it accepted if it hasn't been seen and distributed. I think members should be requested to deposit their amendments with the chairman of the committee. I would say I don't know what that day is, but it's late.

Mr. Jourdenais: Seven days before the 22nd. Seven days before the 29th is the 22nd.

Mr. Allmand: I would prefer that, for the reasons given by Mr. Jourdenais.

The Chairman: October 22nd.

Mr. Allmand: A week before we come back, we meet the minister, which would be the Thursday before.

**Mr. Heap:** I would say that I hope to be able to get a preliminary list in, say in the first week of October.

Mr. Allmand: I do too.

Mr. Heap: But I would find it difficult if I had to absolutely have every one in by that time. I am getting the assistance of several people in Toronto to work on this, and I expect to have the list in, certainly by the date Mr. Allmand has suggested. But I will try to get even part of it in before then.

The Chairman: Okay. Well there is no need for anybody to put any amendments in at any time. As Mr. Allmand has said, you can put them in right on that day. It's just that I know from talking to government members and the pressure they're putting on the minister that there is a will to make some changes. But again, the sooner they have that, the more he can do his job on the officials and see how they will interact.

Mr. Allmand: I appreciate that, so we'll try. But why don't you put "be requested to deposit by October 22nd"?

**The Chairman:** "That members be requested to deposit their amendments with the chairman of the committee by October 22, 1992". That is a request and doesn't bar anybody in law.

## [Traduction]

M<sup>me</sup> Sirpaul et moi, mais surtout M<sup>me</sup> Sirpaul, avons besoin des amendements le plus tôt possible. Est-ce que le 1<sup>er</sup> octobre c'est trop tôt pour vous? Pourriez-vous nous faire parvenir vos amendements d'ici le 1<sup>er</sup> octobre?

M. Jourdenais (La Prairie): Est-ce que vous vous rendez compte que nous devons d'abord nous occuper d'un référendum et qu'il y aura une chaude lutte? Je suis certain que nous allons l'emporter. Mais nous allons devoir faire du porte à porte, et il y a 45 000 portes dans ma circonscription. Si je commence le porte à porte le 1<sup>er</sup>, je n'aurai pas le temps de préparer quoi que ce soit, même pas le temps de payer ma facture d'électricité.

M. Allmand: Nous allons devoir nous battre pour gagner notre référendum au Québec. Nous devrons donc y consacrer beaucoup de temps et d'énergie. Je veux bien rendre service à nos collaborateurs, mais si nous ne devons pas nous revoir avant le 29 octobre, est-ce que le jeudi ou le vendredi précédent ce ne serait pas assez tôt?

De toute façon, on ne peut rien imposer. On peut simplement dire que l'on demande aux députés de présenter leurs amendements d'avance. D'après le Règlement de la Chambre, n'importe qui peut déposer des amendements, mais il est peu probable qu'ils soient adoptés s'ils n'ont pas été distribués à l'avance. Il faudrait donc demander aux députés de remettre le texte de leurs amendements au président du comité. Personnellement, j'ignore à quelle date je pourrai le faire, mais je sais que ce sera plus tard.

M. Jourdenais: Disons sept jours avant le 29, donc le 22.

M. Allmand: Ce serait préférable pour les raisons invoquées par M. Jourdenais.

Le président: Le 22 octobre alors.

M. Allmand: Une semaine avant notre retour, avant que nous rencontrions le ministre. Ce sera le jeudi de la semaine précédente.

M. Heap: J'espère pouvoir présenter une liste préliminaire au cours de la première semaine d'octobre.

M. Allmand: Moi aussi.

M. Heap: Ce serait néanmoins très difficile de pouvoir présenter tous les amendements à ce moment-là. Plusieurs personnes de Toronto doivent m'aider, et j'espère vous envoyer la liste au plus tard à la date proposée par M. Allmand. Je vais tenter de vous en communiquer une partie avant cela.

Le président: Bien. Il n'y a pas de délai ferme pour la présentation des amendements. Comme l'a dit M. Allmand, on peut présenter un amendement à la dernière minute. Je sais toutefois pour en avoir discuté avec des députés ministériels, qu'ils exercent des pressions sur le ministre, lequel sera donc réceptif aux modifications. Évidemment, plus tôt on aura le texte des amendements, mieux le ministre pourra en discuter avec ses fonctionnaires.

M. Allmand: Je le sais, et nous allons faire des efforts. Alors pourquoi n'indiquez-vous pas que les membres présentent leurs amendements au plus tard le 22 octobre?

Le président: «Que les membres fassent parvenir leurs amendements au président du comité le 22 octobre 1992». C'est une simple demande qui n'empêche rien.

Mr. Allmand: Most of them will be even sooner.

The Chairman: Then the fifth clause:

Notwithstanding the resolution adopted on June 23, 1992, the legislative committee commence clause-by-clause consideration on the following days until the completion of its study of the bill: Tuesday, November 3; Wednesday, November 4; Thursday, November 5; and Friday, November 6.

1420

Mr. Allmand: According to the motion that your government has tabled in the House, they've got that for one reason. I don't understand why, because the adjournment motion has the House coming back only after November 15 or 16.

The Chairman: That's new to me.

Mr. Allmand: Yes, the motion was tabled today. It says you would adjourn tomorrow night until November 16, 1992. I think the reason is that Remembrance Day comes on November 11, and that week is supposed to be off anyway, so it's the following Monday.

Mr. Jourdenais: If we were to come back on November 2 we would probably have to leave on November 9 or something, for our week off. That's probably the reason.

Mr. Allmand: I want to stick to the schedule. We're not restrained by question period if we... We can sit as we do when the House doesn't sit. We could sit from 9.30 a.m. to 12 noon, and from 2 p.m. to 5 p.m. or something.

Mr. Jourdenais: The House will not be sitting anyway on November 3, 4, and 5—guaranteed.

The Chairman: Okay, we'll change that to 2 p.m. We could sit Wednesday morning as well, from 9.30 a.m. to 12 noon.

Mr. Allmand: If that motion passes as is, Mr. Chairman, that would be the case, but I understand... I don't know if the opposition has agreed to it, but that's what the government wants to do.

The Chairman: I was under the impression that the government wanted to adjourn to the call of the chair, and in fact it was the opposition House leaders who wanted a more certain date.

Mr. Allmand: I think they have "to the call of the chair" in the motion anyway. It could be called sooner for some emergency.

The Chairman: In any event, not later than that.

Mr. Jourdenais: As well, "to the call of the chair" could mean December 10.

The Chairman: Yes. Are the members agreed? Is anyone prepared to move that?

Mr. Heap: I will move it with one understanding, Mr. Chairman, and I don't think it has to be written in. It is a big bill. Nobody disagrees with that. We just received a 90-page brief, for example, and were told that there are 20 or 30

[Translation]

M. Allmand: La plupart des amendements seront sans doute présentés avant cela.

Le président: Et maintenant le cinquième paragraphe:

Que malgré la résolution adoptée le 23 juin 1992, le Comité législatif procède à l'étude article par article, aux dates données ci-dessous, jusqu'à examen complet du projet de loi: le mardi 3 novembre, le mercredi 4 novembre, le jeudi 5 novembre et le vendredi 6 novembre.

M. Allmand: D'après la motion que votre gouvernement a déposée à la Chambre, c'est prévu pour une seule raison. Je ne comprends d'ailleurs pas pourquoi, étant donné que la motion d'ajournement prévoit que la Chambre ne revient qu'après le 15 ou le 16 novembre.

Le président: Vous me l'apprenez.

M. Allmand: Oui, la motion a été déposée aujourd'hui. Elle prévoit que la Chambre s'ajournera demain soir pour reprendre ses travaux le 16 novembre 1992, parce que le Jour du Souvenir est le 11 novembre et que la Chambre ne siège pas de toute façon cette semaine-là.

M. Jourdenais: Si nous devions poursuivre nos travaux le 2 novembre, nous devrions repartir vers le 9 de toute façon pour notre semaine de relâche. Cela explique la date.

M. Allmand: Je veux m'en tenir à l'horaire. Quand la Chambre ne siège pas, nous n'avons pas à tenir compte de la période des questions pour établir notre horaire. Nous pourrions siéger de 9h30 à midi puis de 14 heures à 17 heures.

M. Jourdenais: La Chambre ne siègera pas de toute façon les 3, 4 et 5 novembre. C'est certain.

Le président: Bien, nous allons modifier l'horaire pour commencer la séance à 14 heures. Nous pourrions aussi siéger le mercredi matin de 9h30 à midi.

M. Allmand: Si la motion est adoptée telle quelle, monsieur le président, c'est ce qui est prévu de toute façon. . J'ignore si l'opposition est d'accord, mais c'est ce que le gouvernement se propose de faire.

Le président: J'avais l'impression que le gouvernement voulait que nous attendions la convocation du Président. Ce sont les leaders de l'opposition à la Chambre qui ont demandé une date plus précise.

M. Allmand: Je pense que la motion prévoit de toute façon la convocation par le Président. La Chambre pourrait être rappelée plus tôt en cas d'urgence.

Le président: De toute façon, ce ne sera pas plus tard que prévu.

M. Jourdenais: Le président pourrait ne convoquer la Chambre que le 10 décembre.

Le président: En effet. Êtes-vous d'accord? Quelqu'un veut-il proposer la motion?

M. Heap: Je suis prêt à la proposer à une condition, monsieur le président, qui n'a pas besoin d'être écrite. C'est un gros projet de loi, tout le monde en conviendra. Nous venons de recevoir un mémoire de 90 pages, et on nous a dit

pages still to come, and there may be other amendments in addition to those. I hope we can cover it all in these four days. If necessary I am prepared to sit late to do it, but I hope we will not be seriously restricted by the timetable in the introduction and consideration of amendments.

The Chairman: I can assure you, Mr. Heap, that this is not a closure motion. Before that could be considered there would have to be a formal motion before the chair. It would be debatable and subject to a vote that the chairman, as of a certain date, stop all further amendments and put all questions. So this is just the committee agreeing to try and stick to this schedule, but it's not mandatory.

Mr. Heap: I will certainly do my best to fit with that as far as I can.

The Chairman: Moved by Mr. Heap.

Motion agreed to

The Chairman: Thank you.

I would ask the National Indo-Canadian Council to come to the witness chairs. Members, I am pleased to introduce Mr. Gyan Nath, president of the National Indo-Canadian Council. Mr. Nath, please introduce your colleagues to us and then make your presentation. Our practice is to then have a round of questions once you've made your presentation.

Mr. Gyan Nath (President, National Indo-Canadian Council): Thank you, Mr. Chairman. Ms Phyl Gomes is the vice-president, women, for the National Indo-Canadian Council. Dr. C.I. Petros, whom we formally call "Mr. Nick", is the former president of the National Indo-Canadian Council—since its inception—and he has joined us for this afternoon.

• 1425

Mr. Chairman, members of the committee, ladies and gentlemen, all three of us will participate in the presentation in a brief fashion and then of course invite questions from the members of the committee.

I would like to give you a little bit of background on the Indo-Canadian community. Almost 10 million to 12 million people of Indian origin live outside of India in various parts of the world. Indo-Canadians come from very diverse backgrounds, cultures and faiths. Almost all religions live amicably in India together: Hindus, Muslims, Christians, Sikhs, Buddhists Zoroastrians, Jews and others. We are perhaps the most diverse ethnic community in Canada and one of the largest. Probably 400,000 Indo-Canadians will appear in the 1991 Census report once it is published.

The National Indo-Canadian Council was formed in October, 1988. It is federally incorporated. It has 15 chapters in all major cities of Canada. We have a membership of 70,000 to 80,000 Indo-Canadians. Over 84 organizations are affiliated with the National Indo-Canadian Council, so we could say we have the most number of members of any community organization that has a national scope.

## [Traduction]

qu'une trentaine de pages suivraient. Il se pourrait que l'on souhaite présenter de nouveaux amendements en plus de ceux-ci. J'espère que nous aurons le temps de tous les étudier en quatre jours. Si ces nécessaire, je suis prêt à siéger en soirée, mais j'espère que l'horaire prévu ne nous empêchera pas de présenter et d'étudier d'autres amendements.

Le président: Je peux vous assurer, monsieur Heap, qu'il ne s'agit pas d'une motion de clôture. Avant de l'envisager, il faudrait présenter à la présidence une motion en bonne et due forme. Il faudrait proposer que le président refuse tout nouvel amendement à partir d'une certaine date et mette tous les amendements présentés aux voix. Il faudrait ensuite en discuter et voter. Ici, il s'agit simplement, pour le comité, de s'entendre sur un horaire approximatif des travaux. Cela ne nous lie pas vraiment.

M. Heap: Je vais certainement faire de mon mieux pour que nous respections l'horaire prévu.

Le président: La motion est proposée par M. Heap.

La motion est adoptée

Le président: Merci.

Je vais maintenant demander aux représentants du Conseil national indo-canadien de s'asseoir à la table. Messieurs les députés, j'ai le plaisir de vous présenter M. Gyan Nath, président du Conseil national indo-canadien. Monsieur Nath, veuillez nous présenter vos collègues et faire votre exposé. Quand vous aurez terminé, nous vous poserons des questions à tour de rôle.

M. Gyan Nath (président, Conseil national indo-canadien): Merci, monsieur le président. M<sup>me</sup> Phyl Gomes est la vice-présidente pour les affaires des femmes au Conseil national indo-canadien. M. C.I. Petros, que nous appelons très officiellement "M. Nick", est l'ancien président de notre conseil. Il l'a présidé depuis sa fondation et il nous accompagne cet après-midi.

Monsieur le président, messieurs les membres du comité, mesdames et messieurs, chacun de nous trois va faire son petit exposé, après quoi nous répondrons aux questions que vous voudrez nous poser.

Je voudrais vous brosser un tableau de la communauté indo-canadienne. Près de 10 à 12 millions de personnes d'origine indienne vivent à l'extérieur de l'Inde, dans diverses régions du globe. Les Indo-canadiens sont issus de milieux, de cultures et de confessions religieuses très divers. Presque toutes les religions vivent dans l'harmonie en Inde: indous, musulmans, chrétiens, sikhs, bouddhistes, zoroastristes, juifs et autres. Nous sommes sans doute la collectivité ethnique la plus diversifiée au Canada et l'une des plus nombreuses. Le recensement de 1991 indiquera probablement 400 000 Indo-canadiens.

Le Conseil national indo-canadien a été créé en octobre 1988. C'est une organisation à charte fédérale qui compte 15 sections dans toutes les grandes villes du Canada. De 70 000 à 80 000 Indo-canadiens en sont membres. Plus de 84 organismes sont affiliés au Conseil. On peut donc dire que de tous les organismes communautaires d'envergure nationale, c'est nous qui avons le plus de membres.

The history of immigration from India forces us to approach any immigration reform with apprehension. We are concerned about the motivation for the current amendments, as well as the hurry with which the bill is being dealt with. While action to tackle the increasing refugee backlog is necessary, most of the matters could have been handled, in our opinion, through administrative streamlining and may not have required any revision of the Immigration Act itself. Indeed, many of our complaints in the past have been in relation to the bureaucratic prejudices and misuse of their discretionary powers. The present bill seems to give even more power to bureaucratic arbitrariness and does not adequately deal with the fundamental issue of intolerable delays.

Members of my community from coast to coast have complained about a mile long line-up in front of the Canadian embassy from 5 o'clock, with no toilet or water facilities. People wait patiently in line to have the benefit of chatting with the immigration officer at the counter—

Mr. Allmand: You are talking about Delhi?

Mr. Nath: Yes, and he unfortunately seems to have developed the pattern of saying no, with an occasional yes.

Mr. Jourdenais: By mistake.

Mr. Nath: Oh, oh. By mistake, yes.

As you will see in our brief, we have traced the history of how Canada has dealt with Indo-Canadian immigrants since 1904. We have dealt with the issue that we were second class citizens without a vote until 1947. Since the immigration door was opened in the mid 1960s until now, we feel we have contributed to Canada in no uncertain terms. We feel we are equal and are Canadians like anybody else. We also want to say we do not wish to see any amendment or changes to the Immigration Act that may bring in racial prejudice and discrimination through the back door. Canada must maintain its policy of fair play, fundamental justice and equality to all racial minorities, never mind from where they come.

• 1430

At this point, Mr. Chairman, and with your permission, I'm going to ask our vice-president of women, Ms Phyl Gomes, to speak on the issue of family class.

Ms Phyl Gomes (Vice-President, National Indo-Canadian Council): Thank you. Mr. Chairman, I would like to start by saying that healthy families make a healthy Canada. In this context of the bill, there are two specific areas that we wish to concentrate on. The first is the family class.

Mr. Chairman, as vice-president of women, and having beem associated with our women, I know and I tell this from the bottom of my heart: the family unit is important to us, the extended families. It is very much rooted in our history and culture.

# [Translation]

L'histoire de l'émigration de l'Inde nous oblige à aborder toute réforme de la législation de l'immigration avec circonspection. Nous craignons les motifs des modifications proposées ainsi que la hâte avec laquelle le projet de loi est étudié. Même s'il faut agir pour éliminer l'arriéré des revendications du statut de réfugié, la plupart des autres questions auraient pu être réglées, selon nous, grâce à une rationalisation de l'administration qui n'aurait pas exigé une révision de la Loi sur l'immigration elle-même. D'ailleurs, un grand nombre des plaintes que nous avons formulées dans le passé portaient sur les préjugés bureaucratiques et l'utilisation à mauvais escient des pouvoirs discrétionnaires. Le projet de loi semble donner encore plus de pouvoirs à une bureaucratie arbitraire et il ne règle pas adéquatement le problème fondamental des retards intolérables.

Des membres de ma collectivité, où qu'ils soient au pays, se sont plaints de la queue d'un mille de long qui se forme devant l'ambassade du Canada à partir de cinq heures du matin, alors qu'il n'y a ni eau, ni toilettes. Les gens font patiemment la queue pour avoir la chance de parler à l'agent d'immigration au comptoir. . .

M. Allmand: Vous parlez de l'ambassade à New Delhi?

M. Nath: Oui, et l'agent semble malheureusement avoir pris l'habitude de répondre non, sauf à l'occasion.

M. Jourdenais: Quand il se trompe.

M. Nath: C'est cela. Quand il se trompe, il répond oui.

Comme vous le constaterez à la lecture de notre mémoire, nous avons étudié l'attitude du Canada envers les immigrants d'origine indienne depuis 1904. Jusqu'en 1947, les Indo-canadiens étaient des citoyens de deuxième classe qui n'avaient pas le droit de vote. Depuis la libéralisation de l'émigration au milieu des années 60 et jusqu'à nos jours, nous avons certainement contribué à l'essor du Canada. Nous sommes des Canadiens à part entière, à égalité avec tous les autres. Nous ne voulons pas de modifications à la Loi sur l'immigration pour faire entrer subrepticement les préjugés et la discrimination raciale. Le Canada doit continuer sa politique de fair-play, de justice fondamentale et d'égalité pour toutes les minorités raciales, quel que soit leur lieu d'origine.

Maintenant, avec votre permission, monsieur le président, je vais demander à notre vice-présidente pour les affaires des femmes, M<sup>me</sup> Phyl Gomes, de vous parler de la catégorie de la famille.

Mme Phyl Gomes (vice-présidente, Conseil national indocanadien): Merci. Monsieur le président, je veux dire en commençant que des familles saines font un Canada sain. Étant donné le projet de loi, nous voulons aborder deux sujets précis, le premier étant la catégorie de la famille.

Monsieur le président, en tant que vice-présidente pour les affaires des femmes, et parce que j'en rencontre beaucoup, je sais que la famille est très importante pour nous, la famille au sens large. Je vous le dis du fond du coeur. C'est au coeur de notre histoire et de notre culture.

Children are very emotionally attached, especially to the dependent parents of 65 and over. The bill defines the immediate family as spouses, fiancés, dependent children. They are included in stream one. Parents come in stream two. Consequently, under the quota system, the siblings are totally left out. We have on several occasions in the past argued for inclusion of parents and siblings. In splitting it into stream one and stream two, the family class has been struck a double blow.

NICC believes that the definition of the family should include spouses, fiancés, children, parents, grandparents, uncles, aunts, cousins, nephews and nieces. Considering the political and economic imperatives at present, NICC is reluctant to recommend the inclusion of the extended family in stream one, but strongly recommends the inclusion of it in stream two.

Therefore, Mr. Chairman, NICC recommends that the immediate family in stream one include dependent parents, besides those provided for in the bill. NICC also recommends that those in the family class and stream two be accorded an additional 15 points by virtue of their belonging to the family class.

Mr. Nath: I would like to add a couple of other comments, Mr. Chairman. I should say that one of the strengths of our civilization, which is 8,000 to 10,000 years old, is family values. Those family values have withstood the test of time and one of the reasons has been the strong extended family connections.

Now, in this day and age, when we have transatlantic and transcountry telephone and video phones, our extended families can only be a telephone away. I was listening to Dr. Barry Brazelton—he's a well–known pediatrician from the United States—speaking on the CBC's Early Edition. He said one of the major causes of family breakdown is the destruction of the extended family. I wrote him a letter because I do work in another area, building support systems for families by developing extended families based upon friendship and common interests, so that a youngster has the shoulder of Mr. Heap to cry on, so that a spouse may have Mr. Allmand's shoulder to cry on and say hey, this is what my husband is doing to me.

• 1435

I suggest to you, Mr. Chairman, that when we take into account that for the very reasons we accept the immigrant—the qualifications, the education—when he comes, his qualifications are not respected, are not equated. A doctor has to be a taxi driver or something else before he can get his profession back, after several years, if lucky, at that. So this creates a self-esteem problem.

Now in a nuclear family, if my qualifactions as a teacher, a doctor, or anything else are not respected, what happens? I have low self-esteem; I get angry. And who do I take my anger out on? In a nuclear family it becomes the wife and children. Therefore, we are actually creating a whole host of social and economic costs if we disavow the present system, which was advocated by the previous Liberal government, maintained by the present Conservative government, and not

[Traduction]

Les enfants sont très attachés à leurs parents, surtout s'ils ont 65 ans et plus et qu'ils sont à leur charge. Selon la définition du projet de loi, la famille immédiate comprend les conjoints, les fiancés et les enfants à charge. C'est le groupe 1. Les parents font partie du groupe 2. Par conséquent, étant donné le système de contingentement, les frères et soeurs sont totalement exclus. À plusieurs reprises dans le passé, nous avons recommandé d'inclure les parents et les frères et soeurs. En créant ainsi un groupe 1 et un groupe 2, on porte doublement atteinte à la catégorie de la famille.

Le CNIC croit que la définition de la famille devrait inclure les conjoints, les fiancés, les enfants, les parents, les grandsparents, les oncles, les tantes, les cousins, les neveux et les nièces. Étant donné les exigences politiques et économiques actuelles, le CNIC est peu disposé à recommander l'inclusion de la famille étendue dans le groupe 1. Cependant, il recommande fortement son inclusion dans le groupe 2.

Par conséquent, monsieur le président, le CNIC recommande que la famille immédiate dans le groupe 1 comprenne les parents à charge, en plus des personnes prévues dans le projet de loi. Le Conseil recommande aussi que ceux qui sont dans le groupe 2 de la catégorie de la famille aient droit à 15 points de plus du fait de leur appartenance à cette catégorie.

M. Nath: Je voudrais ajouter quelques autres observations, monsieur le président. L'une des forces de notre civilisation qui est vieille de 8 000 à 10 000 ans, ce sont les valeurs familiales qui ont résisté au temps et qui expliquent les solides liens entre les membres de la famille étendue.

À notre époque, grâce aux lignes téléphoniques transocéaniques et transcontinentales, grâce au visiophone, nos familles étendues sont au bout du fil. J'ai écouté le docteur Barry Brazelton—un pédiatre très connu aux États-Unis—à l'émission de la CBC Early Edition. Il disait que l'une des principales causes de l'éclatement de la famille, c'est la destruction de la famille étendue. Je lui ai écrit parce que je travaille, dans un autre secteur, à bâtir des réseaux de soutien pour les familles. Je les aide à former des familles étendues, fondées sur l'amitié et les points communs afin qu'un jeune puisse aller pleurer sur l'épaule de M. Heap, une épouse puisse en faire de même, sur celle de M. Allmand, et se plaindre de ce que son père ou son mari lui fait subir.

Je vous le dis, monsieur le président, les raisons mêmes qui nous font accepter un candidat à l'immigration—son instruction, sa compétence—ne sont plus reconnues une fois qu'il arrive ici. Un médecin doit se faire chauffeur de taxi avant de pouvoir retrouver le droit de pratiquer, au bout de plusieurs années seulement, s'il a de la chance. Les gens perdent alors l'estime de soi.

Dans une cellule familiale, si mes diplômes d'enseignant, de médecin, ou de je ne sais quoi d'autre ne sont pas reconnus, qu'arrive-t-il? Je n'ai plus confiance en moi et je ressens de la colère. Sur qui vais-je me défouler? Sur ma femme et mes enfants. Si nous décidons d'abandonner le système actuel de la famille étendue, nous allons créer toute une série de coûts sociaux économiques. Pourtant, l'ancien gouvernement libéral avait reconnu la famille étendue, tout

so long ago I believe Mr. Gerry Weiner, the then immigration minister, also espoused the cause of the extended families.

Until yesterday I was unable to understand why the situation seems to be changing. I would like to comment on it later but I would like to ask past–president, Dr. Petros, to discuss the second area of our concern; that is, delays and visitors' visas.

Dr. C.I. Petros (Past President, National Indo-Canadian Council): Mr. Chairman and members of the committee, we have now been talking about the delays in family reunification in particular for several years. What must be mentioned at the beginning is that recently, over the last year or so, because of the support that we have received from several of you, Mr. Jourdenais and Mr. Heap in particular, delays have been brought down substantially and we understand that in many cases people in the family class, spouses in particular, are able to come to Canada in a much shorter period of time.

It is our opinion that even the six to eight months delays are totally avoidable. In the case of a newly married couple who have to come to New Delhi to apply for immigrant visas, what they have to prove is that their marriage itself is genuine—which can be easily verified and I don't think it takes months to do that—and then they have to go through the medical, which in most cases... When I came here 20 years back on a student visa, the medical was arranged and the medical was approved within 48 hours. There is no reason why it should take any more time.

The third area is one of a security check, and again it is our contention that if somebody holds a newly issued passport, Indian authorities, and I believe it is the case in most countries, must have had one level of a security check before the passport itself was issued. And I do not believe that there is anything more to be gained by the same machinery undertaking another round of checks on the request of the Canadian authorities. So that could be completely done away with in most cases if they are arriving at the embassy with a newly issued passport. So it is our contention that if we can follow this procedure—and I don't find any reason why we can't—it will enable a Canadian who marries a citizen of India to travel back to Canada with his or her spouse.

The other area that I want to touch upon is visitor visas. I am sure most of you must have come across constituents with problems in this area if you have been a member of Parliament for any length of time. Even in 15 days, I'm sure you would already come across at least 10 of them.

The Chairman: You would probably have 1,500 in 15 days.

• 1440

**Dr. Petros:** That is very likely. In our opinion, and from the knowledge we have gained from our friends and relatives, what happens is that they go to New Delhi and then are asked several questions. If you are not a professional visitor applicant, it is very likely you will be caught as a prospective immigrant and the visa is rejected.

[Translation]

comme le gouvernement conservateur actuel et, il n'y a pas si longtemps, M. Gerry Weiner, alors ministre de l'Immigration.

Jusqu'à hier, j'étais incapable de comprendre pourquoi les choses semblaient changer. Je vous en reparlerai tout à l'heure. Pour le moment, je vais demander à notre ancien président, M. Petros, de vous exposer notre deuxième sujet de préoccupation, les retards et les visas de visiteurs.

M. C.I. Petros (ancien président, Conseil national indocanadien): Monsieur le président, messieurs les membres du comité, nous parlons depuis plusieurs années déjà des retards du programme de réunification des familles. Ce qu'il faut dire en partant, c'est que, depuis un an environ, grâce à l'appui que plusieurs d'entre vous nous avaient apporté, notamment M. Jourdenais et M. Heap, les retards sont beaucoup moins prononcés qu'avant. Il semble que, bien souvent, des gens de la catégorie de la famille, notamment les conjoints, peuvent arriver au Canada beaucoup plus rapidement.

Nous croyons que des retards de six à huit mois sont parfaitement évitables. Si l'on prend, par exemple, le cas d'un couple de nouveaux mariés qui se rend à New Delhi pour demander un visa d'immigrant, devra prouver tout d'abord que le mariage est sincère. Cela devrait être assez facile à vérifier; je ne crois pas que cela devrait prendre des mois. Ensuite, le couple devra subir des examens médicaux qui, la plupart du temps... Quand je suis arrivé ici il y a 20 ans avec un visa d'étudiant, j'ai passé les examens médicaux et obtenu le certificat en 48 heures. Je ne vois pas pourquoi cela devrait prendre plus de temps maintenant.

Ensuite, il y a les vérifications sécuritaires. Là encore, si quelqu'un détient un passeport indien récent, il a dû faire l'objet de certaines vérifications avant de le recevoir, comme dans la plupart des pays. Je ne comprends pas quel avantage il peut y avoir à recommencer la même série de vérifications, mais à la demande des autorités canadiennes cette fois. Donc, la plupart du temps, lorsque quelqu'un se présente à l'ambassade avec un passeport récent, on ne devrait pas être obligé de faire toutes ces vérifications. Nous prétendons qu'en procédant ainsi—et rien ne s'y oppose—un Canadien qui épouse une Indienne devrait pouvoir rentrer au Canada avec son épouse.

Au sujet des visas de visiteurs, je suis certain que la plupart d'entre vous qui sont députés depuis un certain temps, ont connu des commettants qui avaient eu des problèmes. Je pense que même ceux qui sont députés depuis deux semaines seulement ont déjà pu en rencontrer une dizaine.

Le président: Dites plutôt 1 500 en 15 jours.

M. Petros: C'est fort probable. Selon nous, et d'après ce que nous avons appris de nos amis et parents, quand les gens se rendent à New Delhi, on leur pose plusieurs questions. Ceux qui ne demandent pas un visa à titre professionnel seront fort probablement considérés comme des immigrants en puissance, et leur demande sera rejetée.

We all have several stories we could narrate, and all of you are familiar with them. Mr. Jourdenais has come across one even as recently as last month. A mother had a serious case of terminal cancer. The only child of hers was still in India, her daughter, wanted to visit her. She happened to be in her thirties. She works for the embassy. The application was rejected. In another case, it was a mother who was in her sixties. I could not at all follow the reasoning. The application was rejected.

In many cases, of course, because of the intervention of several of you, we are able to get minister's permits issued in some cases, but the whole process is extremely humiliating.

Canada promotes tourism very vigorously and Canadians are encouraged to give visitors a red carpet welcome. Why are tourists from India, even if they are not relatives, not only made to feel unwelcome but also treated with indignities and in some cases, almost harassment? When they happen to be parents or brothers or sisters of a Canadian, its effect on the Canadian can be easily imagined.

What we would like to state is that laws are perhaps not meant to be discriminatory. Its effect, nevertheless, for many Indo-Canadians and for several others is discriminatory. When we cannot get our brother to be with us for our son's wedding, or when our family is struck with tragedy, we obviously feel discriminated against.

We are not arguing that no one ever has misused visitor visa privileges. We are concerned about it. What we are saying is that we have to think of a procedure that will be fair, effective and less arbitrary.

The unfairness, the massive delays and the appearance of arbitrariness can be eliminated substantially—this is a suggestion we would like to make—if not fully, if the Indo-Canadian sponsor could deal with immigration officials here in Canada. An appropriate permission may be issued by which the visitor will be able to proceed to Canada without having to deal with Canadian consular offices in India where much of the delay seems to be happening, and where the harassment and all the inconveniences seem to be caused. On the basis of these prior permits, visas could be issued at Canadian ports of entry.

It must be further emphasized that in all the above, our focus is not on increasing immigration from India or increasing visitors visas from India. What we are talking about is basic fairness for Indo-Canadians. These issues relate to equality for Indo-Canadians vis-à-vis Canadians who immigrated from other areas such as Europe in their ability to deal with their relatives in matters of immigration and visits.

Mr. Nath: Mr. Chairman, might I pick up on this issue from this point on? Just the day before coming, a president of a very large socio-religious-cultural organization said can I have a minute of your time? We were at a party. He said my younger brother is a businessman. He has a wife and two kids. He was here 10 years ago and went back. Now he wants to come to visit, and I sponsored him and signed the affidavit and all that. He was rejected. Can you find out why?

## [Traduction]

Je pourrais vous conter des tas d'histoires, mais vous les connaissez déjà toutes. M. Jourdenais en a eu une pas plus tard que le mois dernier. Une mère était atteinte d'un cancer en phase terminale. Son seul enfant, une fille, qui vivait toujours en Inde, voulait lui rendre visite. Elle était dans la trentaine et travaillait pour l'ambassade. Sa demande de visa a été rejetée. Une autre fois, une autre mère dans la soixantaine s'est aussi vu refuser un visa, je ne sais trop pour quelle raison.

Très souvent, à cause de l'intervention de l'un d'entre vous, nous avons réussi à obtenir un permis du ministre, mais tout le processus est très humiliant.

Le Canada fait activement la promotion du tourisme et encourage ses citoyens à accueillir les visiteurs à bras ouverts. Pourquoi les touristes indiens, même s'ils n'ont pas de famille ici, doivent-ils être aussi mal accueillis quand ils ne sont pas carrément humiliés, voire harcelés? Quand, de plus, ils ont des parents, un frère ou une soeur au Canada, vous pouvez vous imaginer quel effet cela fait sur la personne qui se trouve au Canada.

Nous tenons à préciser que l'effet discriminatoire des lois n'a peut-être pas été voulu. Néanmoins, ces lois sont discriminatoires envers de nombreux Indo-canadiens et bien d'autres aussi. Quand on ne peut pas avoir son frère avec soi pour assister au mariage de son fils ou parce qu'il y a une tragédie dans la famille, on se sent évidemment victime de discrimination.

Nous ne prétendons pas qu'il n'y a jamais eu d'abus des privilèges que confère le visa de visiteur. Cela nous inquiète aussi. Mais il faut trouver un processus juste, efficace et moins arbitraire.

L'injustice, les retards considérables et l'attitude arbitraire apparente seront considérablement réduits, voire éliminés, si les répondants indo-canadiens peuvent s'adresser aux représentants de l'immigration qui se trouvent au Canada. On pourrait accorder une permission, dans le cadre de laquelle le visiteur pourra se rendre au Canada, sans avoir à s'adresser aux consulats canadiens en Inde, où semblent se produire la plupart des retards et des autres problèmes. Compte tenu des permis antérieurs, des visas pourraient être délivrés aux points d'entrée canadiens.

Nous devons préciser que notre but est non pas d'augmenter le nombre de citoyens indiens qui émigrent au Canada, ni le nombre de visiteurs Indiens, mais d'obtenir que les Indo-canadiens soient traités avec impartialité. Ces problèmes concernent l'égalité des Indo-canadiens en regard des Néo-canadiens qui sont arrivés d'Europe par exemple, en ce qui a trait à la possibilité de recevoir la visite de leurs parents ou de les faire immigrer.

M. Nath: Monsieur le président, puis-je poursuivre? La veille de notre départ, un président d'une très grande organisation socioculturelle et religieuse m'a demandé un entretien. Nous étions à un party. Il m'a raconté que son jeune frère était un homme d'affaires, qu'il avait une femme et deux enfants. Il était venu il y a dix ans et était retourné chez lui. Comme son frère voulait venir lui rendre visite, il lui a servi de répondant, a signé tous les papiers, etc. On a refusé le visa. Il m'a demandé de découvrir pourquoi?

At this society's function, ministers and senior officials all attend. He is a power in British Columbia. His younger brother is rejected for a visa. He has a good business, and is leaving his wife and the kids to come to visit his brother.

I have myself applied supporting the case of my constituents, four or five businessmen, professionals. But no. I have not heard any satisfactory response.

Mr. Chairman, we want to talk about additional facilities in India. India is a subcontinent, quite vast. In Indian terms, it is indeed very vast, and expensive to travel. People come clutching their things from the villages in Punjab or the south to New Delhi only to be told no. There should be more consulate facilities established in India.

• 1445

We are always told you don't have the manpower or the funds. We would like to make a very strong recommendation that delays be equalized all over the world to make the process fair. If it takes six months in India and six days in England, please transfer the staff from England to India. We are not asking for special favours, we are simply asking for common decency and dignity.

As a Canadian, I have been here 30 years and in 30 years I have served this country as a teacher. My son serves in the air force as a captain. We are proud of being Canadians. It has not happened to me, but if my brother was not allowed to visit me, then I would wonder if I am a Canadian. I would feel insulted. My brother in India would feel humiliated. We would think this is not the country we consider a heaven on earth. We should have our own independent policy to make every Canadian feel and proud of this country. We have a lot to contribute. Let us have the opportunities to contribute. That is all we ask.

The Chairman: Thank you ever so much. Dealing with New Delhi has just been a horror for most of us as members. What's going on out there? What is the general understanding on the street? Why is it such a problem in India, do you know?

Mr. Nath: That's what we fail to understand, Mr. Chairman.

Mr. Jourdenais: Maybe I could tell you, Mr. Chairman. I was in New Delhi, as the president said before, on a Monday morning. At 8.30 there were more than 350 people waiting.

One of the problems is the staff. There are only 16 people and there should be 60 to work human resources. They are doing their best, but there are not enough. Why do they have so many people at this particular post? There is only one post in India, so people travel thousands of miles to get there and end up all together in one place. If there were three or four different posts across India you would get maybe 50 or 60 people at each one. If you had 10 people working in each post, they would be processed faster. This is the only reason.

[Translation]

À cette réception, il y a avait des ministres et des hauts fonctionnaires. Cette personne a un certain pouvoir en Colombie-Britannique. Pourtant, on a refusé un visa à son jeune frère qui a une entreprise prospère et qui va laisser chez lui sa femme et ses enfants pour venir rendre visite à son grand frère.

J'ai moi-même fait une demande en faveur de quatre ou cinq hommes d'affaires. En vain. Je n'ai reçu aucune réponse satisfaisante.

Monsieur le président, nous voulons aussi proposer des services supplémentaires en Inde. Comme vous le savez, l'Inde est un sous-continent, donc un pays très vaste. Pour les Indiens, les voyages coûtent très cher. Les gens arrivent à New Delhi en provenance des villages du Punjab ou du Sud, avec tous leurs bagages, pour se faire répondre non. Il faudrait ouvrir un plus grand nombre de consulats en Inde.

On nous répond toujours qu'on n'a pas les ressources humaines et financières voulues. Nous voulons donc recommander avec insistance que les retards soient comparables dans tous les consulats afin que ce soit la même chose partout. S'il faut six mois en Inde et six jours en Angleterre pour obtenir une réponse, alors enlevez une partie du personnel qui se trouve en Angleterre pour le réaffecter en Inde. Nous ne demandons pas de faveur, nous demandons simplement le respect humain et la dignité.

Je suis Canadien et je suis ici depuis 30 ans; 30 années pendant lesquelles j'ai servi le pays en enseignant. Mon fils est capitaine dans l'Armée de l'air. Nous sommes fiers d'être Canadiens. Cela ne m'est jamais arrivé à moi, mais si l'on devait refuser à mon frère le droit de venir me rendre visite, je me demanderais sérieusement si je suis vraiment Canadien. Je serais insulté, et mon frère en Inde serait humilié. Ce pays ne serait plus un paradis sur terre. Notre pays doit avoir des politiques qui permettent à tous les Canadiens d'être fiers de leur pays. Nous avons beaucoup à apporter. Qu'on nous en donne l'occasion. Nous ne demandons rien d'autre.

Le président: Merci beaucoup. Pour la plupart des députés, les problèmes de New Delhi ont été un cauchemar. Qu'est-ce qui se passe là-bas? Quelle est l'impression des gens? Savez-vous pourquoi c'est un tel problème en Inde?

M. Nath: Nous n'y comprenons rien, monsieur le président.

M. Jourdenais: Je pourrais peut-être vous le dire, monsieur le président. Comme le président du Conseil l'a dit plus tôt, j'étais à New Delhi lundi matin. À 8h30, il y avait déjà plus de 350 personnes qui faisaient la queue.

L'un des problèmes, c'est le manque de personnel. Il n'y a que 16 employés, et il en faudrait au moins 60. Les agents qui sont là font de leur mieux, mais ils ne sont pas assez nombreux. Pourquoi y a-t-il tant de monde à cette ambassade? Parce qu'elle abrite le seul consulat en Inde. Les gens parcourent donc des milliers de milles pour s'y rendre et tous se retrouvent au même endroit. S'il y avait trois ou quatre consulats un peu partout en Inde, alors il n'y aurait peut-être qu'une soixantaine de demandes de visas à chaque endroit. On pourrait affecter 10 agents à chaque consulat et tout se ferait plus rapidement. Je ne vois pas d'autre explication.

Mr. Allmand: If they had consular offices for immigration in Madras, Mysore, Calcutta and Bombay it would be very helpful. When the Sikhs were before us, they asked for a consular office with the right to apply in the Punjab.

We all have these problems. I have many people of Indian origin making the same complaints to me.

With respect to the visitors, it seems there are more refusals from India than any other place. Now in the bill, the government has decided to increase the length of a visitor's visa from three months to six months and that's a good thing.

Do you think it would be helpful if they put reasonable criteria for granting a visitor's visa in the law? Right now there is no criteria in the legislation. It simply says a visitor's visa can be granted. One person will get a visitor's visa from country A, while someone in a similar situation in country B won't get it. It's hard to understand. As you pointed out, very often the individual will be an elderly mother who has a home in India; her husband has a business there. They're coming to see their son, or whatever, and they still don't give them the visa.

• 1450

I'm asking you, is it your feeling that maybe it would be a step in the right direction if we tried to define the conditions and then it would not be entirely, totally discretionary in the hands of the minister. There would be guidelines in the law saying that a visitor's visa should be granted in these cases, A, B, C, D, or whatever. Do you think that might be helpful?

Mr. Nath: Mr. Chairman, I like that question very much and I would like to respond to it this way. We have offered our services to Immigration to work with us so we can help them provide input for any regulation that may have such a definition. So long as in the law the equality of us as Canadians in maintained, any procedures or guidelines that are put will meet with our approval. But if there is a cross-over, when it treats us in any way other than as a first-class Canadian, then certainly we will object to it.

**Mr.** Allmand: All right, that's helpful. I personally think it would be good to have such a definition in the law, but it should be prepared in consultation with groups such as yours.

The reason the government gives and why the officials give the explanation for being so negative is that so many people—this is not what I say, but what they say—are using the visitor visa as a means of jumping the queue, and then disappearing into the Canadian underworld. I shouldn't say "underworld", but just coming here and not going back, but claiming refugee status or whatever. They also say that there is a very high level of trade in illegal immigrants for money or whatever.

[Traduction]

M. Allmand: S'il y avait un consulat avec service d'immigration à Madras, Mysore, Calcutta et Bombay, ce serait bien mieux. Quand les Sikhs ont comparu devant le comité, ils ont demandé l'ouverture d'un consulat au Punjab, où ils pourraient présenter leurs demandes de visa.

Nous sommes tous au courant de ces problèmes. J'ai reçu beaucoup de plaintes en ce sens de Canadiens d'origine indienne.

Quant aux visiteurs, on semble refuser beaucoup plus de visas en Inde qu'ailleurs. Dans le projet de loi, le gouvernement a décidé de prolonger la durée des visas de visiteur de trois mois à six mois. C'est une bonne idée.

Croyez-vous que ce serait utile si la loi prévoyait des critères raisonnables pour l'attribution des visas de visiteur? En ce moment, la loi n'en prévoit aucun; elle autorise simplement la délivrance de ces visas. Quelqu'un dans un pays X va obtenir un visa de visiteur qui sera refusé à une autre personne dont la situation est comparable, mais qui a présenté sa demande dans le pays Y. J'ai du mal à comprendre pourquoi. Comme vous l'avez fait remarquer, il s'agira souvent d'une mère âgée dont le domicile est en Inde; son mari possède un commerce là-bas. Ils viennent ici pour rendre visite à leur fils ou à un autre membre de leur famille, et on ne leur accorde quand même pas de visa.

Pensez-vous que ce serait un pas dans la bonne direction que d'essayer de définir des conditions pour que la décision ne soit pas laissée entièrement à la discrétion du ministre? La loi contiendrait des lignes directrices stipulant que des visas de visiteur devraient être octroyés dans tel ou tel cas, A, B, C, D, etc. Une telle disposition pourrait-elle améliorer les choses, à votre avis?

M. Nath: Monsieur le président, j'aime beaucoup cette question et j'y répondrai de la façon suivante: nous avons mis nos services à la disposition du ministère de l'Immigration et nous sommes disposés à travailler avec eux à la mise au point d'une disposition qui contiendrait une telle définition. Dans la mesure où la loi maintient notre égalité en tant que Canadiens, nous serions en faveur de toute prodécure ou directive en ce sens. Mais nous nous opposerions certainement à toute disposition qui dérogerait à ce principe et qui ferait qu'on nous traite autrement que comme des Canadiens à part entière.

M. Allmand: Très bien, vos propos nous éclairent. Personnellement, je pense que ce serait une bonne chose que d'inclure une telle définition dans la loi, mais il faudrait la préparer en consultation avec des groupes comme le vôtre.

Selon le gouvernement et les fonctionnaires—et c'est eux qui le disent, pas moi—il existe une certaine attitude négative parce qu'un grand nombre de gens utilisent leur visa de visiteur pour resquiller, puis disparaître dans le monde interlope canadien. Je ne devrais pas dire «monde interlope», mais on prétend que ces gens viennent ici pour y rester en demandant le statut de réfugié, par exemple. Le gouvernement dit aussi qu'il y a un véritable négoce d'immigrants, qu'un grand nombre d'immigrants non autorisés pénètrent ici en versant des sommes d'argent.

I have two questions for you. Do you feel there is a high number of people from India who use the visitor visa to jump the queue and who come in illegally? Do you think there is a high level of illegal immigration through fradulent means and so on? If you are aware of it, are you willing to co-operate in trying to reduce it so we can help the real immigrants and the real visitors and the real refugees? Is this a myth, or is it really true? And if it is true, how are you willing to help us deal with that problem?

Mr. Nath: To your first question, Mr. Allmand, I'll say that it is also hearsay for us.

Mr. Allmand: I see.

Mr. Nath: As for your second question, yes, we will co-operate.

Mr. Allmand: You're not aware of-

Mr. Nath: Personal examples, no, we do not know of anyone who has gone underground and declared himself a—what do you call them—refugee.

I think we will go along with the government and work solidly with them. If you are a visitor on my recommendation, on my affidavit, you are my responsibility. If you violate that, then this person is no longer a visitor. He's a criminal. Therefore we will assist the government in whatever way we can to strengthen this particular area. We are not here to support criminals.

# Mr. Allmand: All right. That's helpful.

I want to ask you about two provisions that are in the bill. One of them seems to be directed at places like India. Under the present law, you must apply for immigration status outside of Canada. You can't apply in Canada. But there is no law that says you must apply in your country of origin. You could be an Indian who could apply in London, or you could apply in Egypt, or you could apply in Turkey, but this bill gives authority to the minister to stipulate that you can only apply in your country of origin, which means that in the future... To avoid those long line-ups that you described in India, some people have gone to other countries and applied. I am wondering if you are aware of that provision in this bill. What's your reaction to that provision?

• 1455

**Dr. Petros:** To be very frank, I was aware of the country of origin provision with regard to refugees. It seems to look more like the continuous passage provision at the turn of the century that was adopted by an Order in Council in 1907 or 1908. It cannot be any different from that. It is definitely going to create a great deal of hardship for people of Indian origin who are working in the Middle East, England, the States, or anywhere and want to immigrate to Canada.

# [Translation]

J'ai deux questions à vous poser. Êtes-vous d'avis qu'un grand nombre d'Indiens utilisent leur visa de visiteur pour passer avant les autres et pénétrer ici de façon illégale? Pensez-vous qu'un grand nombre d'immigrants non autorisés pénètrent ici par des moyens frauduleux? Si vous êtes conscients de ce phénomène, êtes-vous disposé à coopérer pour nous aider à l'enrayer pour que nous puissions aider les immigrants authentiques, les visiteurs de bonne foi et les véritables réfugiés? Est-ce un mythe, ou est-ce la vérité? Si c'est la vérité, de quelle façon êtes-vous disposé à nous aider à régler ce problème?

M. Nath: Pour répondre à votre première question, monsieur Allmand, je vous dirai que, pour nous aussi, ce ne sont que des ouï-dire.

M. Allmand: Je vois.

M. Nath: Quant à votre seconde question, oui, notre coopération vous est acquise.

M. Allmand: Mais, vous n'êtes pas conscient de...

M. Nath: Non, nous ne pouvons citer d'exemples personnels, nous ne connaissons personne qui soit passé dans la clandestinité pour ensuite se déclarer—comment dit—on cela—un réfugié.

Je pense que nous allons approuver ce que fait le gouvernement et coopérer étroitement avec lui. Si vous venez ici en tant que visiteur grâce à ma recommandation, à mon attestation, je suis responsable de vous. Si vous violez cette entente, vous n'êtes plus un visiteur; vous êtes un criminel. Nous aiderons donc le gouvernement de toutes les façons possibles à colmater les brèches à cet égard. Nous ne sommes pas ici pour donner notre soutien aux criminels.

# M. Allmand: Très bien. Ce sera utile.

Je veux vous interroger à propos de deux dispositions du projet de loi. L'une d'entre elles semble viser des pays comme l'Inde. La loi existante exige que vous fassiez votre demande d'immigration à l'extérieur du Canada. Vous ne pouvez présenter votre demande alors que vous êtes au Canada. Mais, il n'y a aucune loi qui exige que vous fassiez votre demande dans votre pays d'origine. Un Indien peut très bien présenter sa demande à Londres, ou en Egypte, ou en Turquie; mais ce projet de loi permet au ministre d'exiger que vous présentiez votre demande depuis votre pays d'origine, ce qui signifie qu'à l'avenir... Pour contourner les longues files d'attente qui existent en Inde et que vous avez décrites, certains se sont rendus dans d'autres pays pour présenter leurs demandes. Je me demandais si vous connaissiez cette disposition du projet de loi. Quelle serait votre réaction face à cette disposition?

M. Petros: Pour vous répondre très franchement, je savais qu'il y avait dans le projet de loi cette disposition qui traite du pays d'origine et des réfugiés. Cela me paraît semblable à la disposition du trajet ininterrompu imposée au tournant du siècle, adoptée par décret en 1907 ou 1908. Cette disposition doit être très similaire à celle-là. Elle va certainement créer beaucoup de difficultés pour les personnes d'origine indienne qui travaillent au Moyen-Orient, en Angleterre, aux États-Unis ou ailleurs et qui veulent immigrer au Canada.

I think it will also be extremely inconvenient from the practical point of view, particularly when Canada is going to open up its borders economically. We will have multinationals with employees of Indian origin who may want to be transfered to Canada. It is also going to happen with Indian economies and the states also opening up. Companies may want to set up plants around the world and transfer employees from place to place. In all those cases, it is going to be tremendously inconvenient.

Mr. Allmand: There is no suggestion we should allow the applications from within Canada. At the present time, you cannot apply within Canada, but you can apply from anywhere in the world. An Indian businessman could apply in London or Geneva, or, as I say, an Indian student could apply from the United States.

**Dr. Petros:** But you suggested yesterday the bill has a provision by which even those have to go back to India to apply.

Mr. Allmand: Exactly.

Dr. Petros: That is going to cause tremendous handicaps.

Mr. Allmand: The bill also has a provision which would require immigrants—and this would be a condition on their visa—to live for a number of years in a certain community and practise a certain trade or profession. They may or may not put both conditions on, but the bill will make it an absolute condition. Now they try to encourage people to go to different places, but it's not a condition. Some of our colleagues say there are too many immigrants going to Toronto and Montreal and Vancouver, so we would like to see them spread over the country. Others are saying this provision is too harsh and impossible to enforce. It would be too difficult in certain circumstances where there is a marriage breakdown or where there is a disagreement with the employer and so on. What is your reaction to that provision and how do you deal with it?

Mr. Nath: I tend to support the last argument. Say I come as a teacher and can't work in Vancouver. I could go to—

Mr. Allmand: Kamloops.

Mr. Nath: —Fort Nelson. Kamloops is still a very good city, I have taught there. In Fort Nelson I find that my qualifications, which are masters and what not, are not equal to a four-year bachelors degree. Pretty soon I find out I'm being discriminated against in terms of my qualifications. That is what creates lack of self-esteem. Then I take it out on my kids and my wife, or the wife takes it out on her husband. That will cause a lot of hardship.

[Traduction]

Je pense qu'elle sera aussi três gênante sur le plan pratique, surtout quand le Canada ouvrira ses frontières économiquement parlant. Il y aura des sociétés multinationales qui auront des employés d'origine indienne qui voudront peut-être être mutés au Canada. Cette nouvelle ouverture économique touchera aussi les économies de l'Inde et des États-Unis. Certaines sociétés voudront peut-être construire des usines dans le monde entier et être libres de muter des employés d'un endroit à l'autre: Dans tous ces cas, cette disposition gênera énormément.

M. Allmand: Personne ne suggère que l'on permette aux requérants de présenter leurs demandes au Canada. À l'heure actuelle, vous ne pouvez présenter de demande sur place, mais vous pouvez le faire n'importe où dans le monde. Un homme d'affaires indien pourrait présenter sa demande à Londres ou à Genève, ou un étudiant indien pourrait faire sa demande à partir des États-Unis.

M. Petros: Mais vous sembliez dire hier que le projet de loi contenait une disposition selon laquelle même ces personnes devraient retourner en Inde pour présenter leurs demandes.

M. Allmand: Précisément.

M. Petros: Cela va causer des difficultés énormes.

M. Allmand: Le projet de loi contient aussi une disposition qui exigerait que les immigrants-et cette condition serait associée à l'octroi de leur visa-s'établissent pendant un certain nombre d'années dans telle ou telle communauté et pratiquent tel ou tel métier ou profession. On pourra imposer l'une ou l'autre de ces conditions ou les deux, mais le projet de loi en fera une condition absolue. À l'heure actuelle, on tente d'encourager les gens à s'établir à des endroits différents, mais ce n'est pas une condition. Certains de nos collègues prétendent que trop d'immigrants se rendent à Toronto, Montréal et Vancouver et ils aimeraient les voir mieux répartis, dans toutes les régions du pays. D'autres sont d'avis que cette disposition est trop dure et sera impossible à mettre en application. Ce serait trop difficile dans certaines circonstances, comme, par exemple, dans les cas de divorce ou de séparation, ou quand une personne a un différend avec son employeur, etc. Que pensez-vous de cette disposition et que feriez-vous à cet égard?

M. Nath: Je serais plutôt d'accord avec ce dernier argument. Supposons que je vienne ici en tant qu'enseignant et que je ne puisse travailler à Vancouver. Je pourrais me rendre à. . .

M. Allmand: Kamloops.

M. Nath: ... Fort Nelson. Kamloops n'en demeure pas moins une ville excellente; j'y ai d'ailleurs enseigné. Mais, à Fort Nelson, je découvre que mes diplômes, qui sont des maîtrises, etc., ne sont pas jugés équivalents à un baccalauréat de quatre ans. Je m'aperçois rapidement que je suis victime de discrimination en ce qui concerne mes qualifications. Voilà le genre de choses qui mine son estime de soi. Celui qui est dans une telle situation peut s'en prendre à ses enfants ou à sa femme, ou la femme peut s'en prendre au mari. Cela peut causer beaucoup de difficultés.

In principle, we support the logic, but without any support system around them I think you are inviting trouble. Therefore, we oppose it.

Mr. Allmand: In other words, you support the principle of trying to spread the immigrants throughout the country, but you say you need support systems for the different communities.

Mr. Nath: Support systems and acceptance of qualifications.

Mr. Heap: At the bottom of page 8 of your brief, you mention the regulations are as important as the laws. You say "in the formulation of the regulations, we are not certain if organizations like ours will have opportunity for input". Several people who have spoken to us have raised that question. It is a matter of great concern, especially in this bill, which has so much that is left to regulation.

• 1500

The answer given by senior staff is that preliminary regulations are usually published in the *Canada Gazette*, and then the public has 30 days to respond. People can write their comments for or against the changes, and the minister and staff will consider those for possible amendment before the regulation is finally published. What is your comment on that process?

Mr. Nath: In bureaucratic terms, Mr. Heap, you give your recommendations for changes to the regulations and we will consider them. If we like it, we'll have it, if we don't like it, we'll ignore it...no more appeal to that. So we oppose that. We feel there should be input in terms of the proposed regulations, so that we can discuss the impact of this regulation face to face. We put it down so that we have the opportunity for input, because we have tried and we are never asked.

Mr. Heap: Do you mean you want input before the preliminary publication, because it's too hard to change it afterwards?

Mr. Nath: That's right. Once it is published, they want to keep

Mr. Heap: An experiment was used in at least one bill that was treated here, a bill on gun control, in which by all-party agreement it was decided that the regulations would be put before a legislative committee such as ours for consideration. The minister has said publicly that she is very satisfied with the result, that better regulations were produced than might have been otherwise.

I haven't had experience on that committee, but there is some interest in seeing whether that precedent could be followed in other cases. There may be difficulty doing it here because the Minister of Employment and Immigration has

[Translation]

En principe, nous admettons la logique de cette disposition, mais, sans un réseau d'appuis divers pour soutenir les immigrants, je pense que vous ouvrez la porte aux difficultés. Pour ces raisons, nous sommes contre.

M. Allmand: En d'autres termes, vous êtes d'accord avec le principe de disperser les immigrants dans tout le pays, mais vous dites qu'il faudrait mettre en place des structures de soutien dans les différentes communautés.

M. Nath: Il faudrait des structures de soutien et il faudrait qu'on accepte les qualifications professionnelles des nouveaux venus.

M. Heap: Au bas de la page 19 de votre mémoire, vous faites remarquer que les décrets d'application sont tout aussi importants que les lois. Vous dites: «Nous ne savons pas si des organismes comme le nôtre pourront participer au processus d'élaboration des règlements». Plusieurs des personnes qui ont comparu ont soulevé cette question. Cette question suscite de vives préoccupations, surtout en ce qui a trait à ce projet de loi, où tellement de choses seront régies par les règlements.

À cette préoccupation, les hauts fonctionnaires répondent que les règlements préliminaires sont en général publiés dans la Gazette du Canada et que le public dispose ensuite de 30 jours pour réagir. Les gens peuvent mettre par écrit leurs réactions aux changements, qu'ils soient pour ou contre, et le ministre et son personnel examineront ces opinions et pourront les incorporer aux modifications éventuelles qui peuvent être apportées aux règlements avant leur publication définitive. Que pensez-vous de ce processus?

M. Nath: En termes bureaucratiques, monsieur Heap, on nous dit que nous pouvons formuler nos recommandations au sujet des modifications que nous aimerions voir apporter et que les responsables les examineront. Si elles leur plaisent, ils en tiendront compte, et si elles ne leur plaisent pas, elles seront tout simplement écartées. . . Il n'y a pas d'autres recours. Nous sommes donc contre. Nous pensons que nous devrions pouvoir participer à l'élaboration des règlements, pour que nous puissions discuter des incidences de ces règlements face à face. Nous en parlons dans notre mémoire parce que nous aimerions avoir l'occasion de participer; nous avons essayé de nous faire entendre, mais personne n'a jamais sollicité notre participation.

M. Heap: Voulez-vous dire que vous aimeriez participer à l'élaboration des règlements avant leur publication préliminaire, parce qu'il est trop difficile de les faire modifier par la suite?

M. Nath: C'est exact. Une fois qu'ils sont publiés, ils veulent les garder tels quels.

M. Heap: Dans le cas d'au moins un projet de loi qui a été examiné ici, nous avons mis une nouvelle procédure à l'essai; il s'agissait d'un projet de loi sur le contrôle des armes à feu, et tous les parties ont convenu que les règlements seraient soumis à l'étude de comités législatifs comme le nôtre. La ministre a dit publiquement qu'elle est très satisfaite du résultat de cette expérience et que de meilleurs règlements ont été établis grâce à ce processus.

Je n'ai pas siégé à ce comité, mais on se demande si on ne pourrait s'inspirer de ce précédent dans d'autres cas. Ce serait peut-être difficile néanmoins de le faire ici, car le ministre de l'Emploi et de l'Immigration voudrait que cette

said he wants this law to be in effect on January 1, 1993. Now that there's a delay over the referendum the law may not get third reading until sometime in November, which doesn't leave much time.

Would your organization be interested coming before a committee such as this to discuss regulations?

Mr. Nath: We would be most interested. We would feel honoured to contribute.

**Mr. Friesen:** I think the regulations are done after the bill is passed.

Mr. Heap: Yes. Perhaps you could help me, Mr. Friesen. In the case of the gun control bill, the bill was passed subject to the regulations being considered by the same committee, before their finalization.

Mr. Friesen: And I think that would be a good thing here.

Mr. Heap: If there's time.

**Mr. Friesen:** What I'm saying is that it doesn't have to be done before the bill is passed. You pass the bill and then you do the regulations, and they still have to satisfy—

Mr. Heap: But before the bill is proclaimed into law, the regulations have to be determined.

**Mr. Friesen:** The chairman knows more about this than we do. Am I right? Are we both right?

The Chairman: Yes, you're both right. There's a clause in the gun control bill that calls for the appropriate committee of Parliament to review the regulations, and it has 30 days to do that.

Mr. Heap: So we could propose a clause similar to that for consideration by the House and the minister.

The Chairman: Yes.

Mr. Heap: Okay.

• 1505

I'm glad to have your comments on this item. I'd like now to move on to a question about parents over the age of 65. You covered this on page 5 of your brief. You have a statistic that only 949 out of 12,790—I take it that was in 1991—

Mr. Nath: That's right.

**Mr. Heap:** —were above the age of 75; approximately 7% of the total. So what you're saying is it would not be a great burden on the staff if they were included in stream one?

Mr. Nath: That's correct.

Mr. Heap: I think it's very helpful that you've given us that statistical information. Otherwise I might not have thought of asking the question, and I don't know when I would have got an answer from some other source.

## [Traduction]

loi entre en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Maintenant, les retards occasionnés par le référendum signifieront peut-être que la troisième lecture du projet de loi n'aura lieu qu'au mois de novembre, ce qui laisse très peu de temps.

Votre organisme serait-il disposé à venir comparaître devant un comité comme celui-ci pour discuter des règlements?

M. Nath: Cela nous intéresserait au plus haut point. Ce serait un honneur de pouvoir contribuer à ces travaux.

M. Friesen: Je pense que les règlements sont établis après l'adoption du projet de loi.

M. Heap: Oui. Peut-être pourriez-vous m'aider, monsieur Friesen. Dans le cas du projet de loi sur le contrôle des armes à feu, le projet de loi a été adopté sous réserve de l'examen des règlements par ce même comité, avant leur publication définitive.

M. Friesen: Je pense que ce serait une bonne chose dans le cas qui nous intéresse.

M. Heap: Si le temps le permet.

M. Friesen: Ce que je dis, c'est qu'il n'est pas nécessaire que cela se fasse avant l'adoption du projet de loi. Vous adoptez le projet de loi et ensuite vous préparez les règlements, qui doivent quand même satisfaire. . .

M. Heap: Mais avant que le projet de loi ne devienne loi, les règlements doivent être établis.

M. Friesen: Le président en sait plus long que nous à ce sujet. Ai-je raison? Avons-nous tous deux raison?

Le président: Oui, vous avez tous les deux raison. Le projet de loi sur le contrôle des armes à feu contient une disposition selon laquelle les règlements seront revus par le comité parlementaire approprié, qui disposera de 30 jours pour effectuer son examen.

M. Heap: Nous pourrions donc soumettre un article semblable à la Chambre et au ministre.

Le président: Oui.

M. Heap: Très bien.

J'aimerais maintenant vous poser une question à propos des parents qui ont plus de 65 ans. Vous en parlez à la page 9 de votre mémoire. Vous citez une statistique, selon laquelle 949 seulement des 12 790 immigrants—je suppose que c'était en 1991...

M. Nath: C'est juste.

M. Heap:...avaient plus de 65 ans, ce qui représente environ 7 p. 100 du chiffre total. Ce que vous dites, donc, c'est que le fait de les inclure dans le groupe 1 ne constituerait pas un gros fardeau supplémentaire pour le personnel?

M. Nath: C'est exact.

M. Heap: Je pense que ces statistiques que vous nous avez fournies nous serons très utiles. Autrement, je n'aurai peut-être pas pensé à cette question, et je ne sais quand j'aurais pu obtenir une réponse de quelqu'un d'autre.

I would like to touch on the question of marriage because, perhaps like all members of Parliament in Canada, this comes to my office as a very, very troubled question. You refer to the concept of a marriage of convenience. I know that all those who come to me are the cases where somebody is dissatisfied. I can't say whether they are 1% or 99% of the total cases; probably somewhere in between.

Have you any impression of how many marriages are unduly held up over the question of whether it's a marriage of convenience and how many are allowed normal processing?

Mr. Nath: We have no figures from the immigration department, but I certainly am an expert on arranged marriages in the sense that I've got three kids and all three were arranged marriages. But my role in those marriages was that of a bartender and a financier.

Mr. Fee (Red Deer): In other words, a typical father.

Mr. Friesen: That's not only yours, you know.

Mr. Nath: One of my daughters is a Christian and she wanted a Christian husband. We went to India, having done all the inquiries. She wrote letters and corresponded, talked, and so on. There were seven or eight prospective candidates. We go to India and she rejected all of them and we came back empty-handed. Then we found a very nice young man right in the backyard and they're very happily married. Now I'm a grandfather of four grandchildren.

Let me try to tell you, Mr. Chairman, about arranged marriage. It has lasted thousands of years and has withstood the test of time because the basic premise is, love begins with marriage.

Here, almost, love ends and contract begins with marriage. Consequently rights and expectations tend to have been built into this present system of live-in arrangements and all forms of derivatives of courtships that our age, your age, was familiar with because it was a natural phenomenon, but not so open. These marriages are not lasting. Now almost 50% of marriages are breaking down.

Now if you take the statistics of Indian marriages, the percentage of marriage breakdowns is very, very low. We are being affected also by living in this society because a couple of my friends of my age—

Mr. Heap: Excuse me, sir, I'm running out of time.

Mr. Nath: Sorry. They're separated.

# [Translation]

J'aimerais aborder avec vous la question du mariage, car comme tous les autres députés du Parlement fédéral peut-être, les échos que j'en ai à mon bureau me portent à penser que c'est un sujet très, très controversé. Vous avez fait allusion aux mariages de convenance. Je sais que tous les cas qui sont portés à mon attention le sont parce que l'une des parties en cause est très mécontente. Je n'ai aucune façon de savoir s'il s'agit de 1 p. 100 ou de 99 p. 100 de tous les cas de ce genre; cela se situe sans doute quelque part entre ces deux extrêmes.

Avez-vous une idée de nombre de mariages qui sont retardés indûment parce qu'on tente de déterminer s'il s'agit d'un mariage de convenance, et savez-vous combien sont autorisés à dérouler normalement?

M. Nath: Nous n'avons pas de statistiques du ministère de l'Immigration, mais je suis certainement expert en matière de mariages arrangés, en ce sens que j'ai trois enfants dont les mariages ont été arrangés. Mais, dans ces mariages, mon rôle se limitait à celui de barman et de banquier.

M. Fee (Red Deer): Un père typique, en d'autres termes.

M. Friesen: Ce n'est pas propre à votre culture seulement, vous savez.

M. Nath: L'une de mes filles est chrétienne et voulait épouser un chrétien. Nous nous sommes rendus en Inde, après avoir fait toutes les recherches d'usage. Elle a écrit des lettres et entretenu une correspondance, parlé, etc. Il y avait sept ou huit candidats possibles. Nous sommes allés en Inde; elle les a tous rejetés, et nous sommes revenus bredouilles. Puis nous avons trouvé un jeune homme très bien ici, pratiquement à notre porte, et ils ont fait un mariage très heureux. J'ai maintenant quatre petits—enfants.

Permettez-moi de vous dire quelques mots à propos des mariages arrangés, monsieur le président. C'est une façon de faire qui dure depuis des milliers d'années et qui a su résister à l'épreuve du temps à cause de sa prémisse de base, qui est que l'amour commence avec le mariage.

Ici, on a pratiquement l'impression que l'amour prend fin lors du mariage et que c'est, dès lors, le contrat qui prédomine. Par conséquent, ce système de cohabitation dont on est témoin à notre époque semble assorti de toutes sortes de droits et d'attentes ainsi que de pratiques plutôt associées au moment où on fait la cour à quelqu'un, le genre de choses qui nous sont familières parce qu'elles se faisaient aussi de notre temps, de votre temps, car elles relèvent d'un phénomène naturel, mais les choses se faisaient moins ouvertement. Ces mariages ne durent pas. Presque 50 p. 100 des mariages se terminent par une rupture de nos jours.

Par comparaison, le pourcentage de mariages indiens qui se soldent par un échec est très, très bas. Mais, nous aussi, nous sentons les effets de la vie dans cette société, car un ou deux de mes amis, du même âge que moi. . .

M. Heap: Excusez-moi, monsieur, mais je vais manquer de temps.

M. Nath: Désolé. Ils se sont séparés de leur femme.

Mr. Heap: I want to ask you a quick question. A young man approached me saying that his marriage was being held up for a couple of years. As of two weeks ago, it was being held up, but he had a marriage certificate, or a certificate signed, as I understand it, by a government witness who had in his duties attended, witnessed the marriage and had signed saying, I witnessed this marriage, and they are married.

This young man feels that should be enough, that they were married according to the laws of India and that Canada should accept that without inquiring into it further. Now I have two questions, and hopefully you will understand me.

• 1510

First of all, I would normally agree that it should be the end of it but for some reason it seems not to be. I do recall that about 10 years ago or so the then Minister of Employment and Immigration visited New Delhi and came back and reported dramatically and rather comically how the people had shown him what he claimed was an ancient industry in India, namely, forgery. He arrived there in the morning and in the afternoon they presented him with a complete file on him, showing his baptism, schooling, university, and all of the rest of it, in India. This was just to show him how good and how efficient the forgery industry is. Now I have no knowledge of it myself. But that was the occasion when the offices were all centralized into New Delhi at that time; there had been other offices. What we were told was that it was in order to control various things, including this question of forgery of documents.

Can you tell me whether there is any problem of forgery and whether there's any fair reason why the Government of Canada, the Immigration Department, should refuse to accept a marriage when the person shows a certificate that a government witness witnessed the marriage?

Mr. Nath: I wouldn't put myself in the shoes of that immigration officer. That's the whole problem with this particular amendment which makes the immigration officer almost a god. What we will say is that forgery can take place in India but those in other countries are far more expert. Indian forgeries do not tend to be of a high quality.

The point is that, where there is doubt or a reasonable amount of suspicion that it could be a forgery, it is a criminal act and I support Immigration if it wants to make further inquiries and get further justification because generally at an Indian wedding there could be 100, 200, 300, and sometimes 1,000 people there to witness. I am not a priest but, according to my tradition, I can perform various rites and so I always had a minister with me in Vancouver to say, okay, now you

[Traduction]

M. Heap: Je vais vous poser une question, rapidement. Un jeune homme s'est mis en rapport avec moi pour me dire que l'on retardait son mariage depuis deux ans. C'était toujours le cas il y a deux semaines, bien qu'il ait en main un certificat de mariage, ou un certificat signé, si j'ai bien compris, par un fonctionnaire qui, dans le cadre de ses attributions, s'était rendu au mariage, y avait assisté et avait signé une attestation comme quoi il avait été présent au mariage et affirmait que ces personnes étaient bel et bien mariées.

Ce jeune homme était d'avis que cela aurait dû être suffisant, qu'ils étaient mariés selon les lois indiennes et que le Canada devrait accepter cela sans pousser son enquête plus loin. Maintenant, j'ai deux questions à vous poser et j'espère que vous allez me comprendre.

Normalement, je serais d'accord pour que les choses s'arrêtent là, mais il semble que ce ne soit pas la fin de l'histoire. Je me souviens qu'il y a environ 10 ans, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration d'alors s'est rendu à New Delhi et avait déclaré à son retour de façon dramatique et plutôt comique que les gens lui avaient fait une démonstration de ce qui était, selon lui, une industrie ancienne en Inde, c'est-à-dire la contrefaçon. Il est arrivé làbas le matin et, l'après-midi, on lui a remis un dossier complet à son sujet, où étaient consignés son baptême, ses études, ses diplômes universitaires et tout le reste, en Inde. On voulait par là simplement lui montrer à quel point l'industrie de la contrefaçon était efficace et pouvait produire d'excellents faux. Je ne connais pas moi-même la situation. Mais c'est à cette occasion que tous les bureaux ont été centralisés à New Delhi; il y avait d'autres bureaux auparavant. On nous a dit que c'était une tentative faite pour essayer de contrôler un certain nombre de choses, y compris ce problème de la contrefaçon des documents.

Pouvez-vous me dire s'il y a, selon vous, un problème de contrefaçon et s'il existe une raison valable pour que le gouvernement du Canada, ou le ministère de l'Immigration, refuse d'accepter la validité d'un mariage que le marié tente de démontrer à l'aide d'un certificat signé par un fonctionnaire qui prétend avoir été présent au mariage?

M. Nath: Je n'aimerais pas être à la place de cet agent d'immigration. Nous touchons du doigt le problème que pose cet amendement, car il donne de tels pouvoirs à l'agent d'immigration qu'il en fait pratiquement un dieu. Ce que je vous dirais, c'est qu'il peut y avoir de la contrefaçon en Inde, mais les faux documents qu'on fabrique ailleurs sont bien meilleurs. Les faux documents indiens ne sont généralement pas de très bonne qualité.

Ce qui importe, s'il y a un doute ou des raisons raisonnables de soupçonner qu'il peut s'agir d'un faux, c'est que c'est d'un acte criminel qu'il s'agit, et je suis d'accord avec le ministère de l'Immigration s'il désire pousser plus loin son enquête et obtenir d'autres preuves, car, généralement, il peut y avoir 100, 200, 300 et parfois 1 000 personnes présentes à un mariage indien. Je ne suis pas prêtre, mais, selon ma tradition, je peux effectuer certains

can do your thing and I'll do mine and he would say, oh, what you have done is just great and he would sign it. We did not need marriage certificates. This country requests marriage certificates and birth certificates and the people who are desirous of coming into this country certainly should be able to obtain one. There are government departments, such as the Department of Vital Statistics in India, and I believe that they should.

Mr. Heap: Thank you.

Mr. Jourdenais: Thank you very much for appearing today. I've been waiting for you to come before us, but most questions I had intended to ask have been asked. I will try to—

Mr. Friesen: Be clever and restructure them.

Mr. Jourdenais: - make clear some answers that you made.

First of all, I attended a conference of your association not so long ago and I told people of Indian origin, perhaps for the hundredth time and maybe more, please do not say that marriages are pre-arranged because the intelligence of our immigration officers abroad is limited and they think they are marriages of convenience, so please don't say they are pre-arranged marriages, even if they are. And you also say you went shopping for a husband; please don't say that because then your daughter would not be able to have her husband here for sure.

Second, I notice that you would like the family class to include the parents in stream one. I'm going to be the devil's advocate right now. Would you accept the fact that it could take a little longer time to accept your parents than accepting your son or daughter? Would you mind? Especially in India—and I've said it before—the reason is we need more people or more posts; that's definitely what we need. Would you, your association and your community accept the fact that instead of six months to a year to accept your parents it would take a year and a half? Do you think that would be a solution? Because these are the arguments the immigration people are giving us, if we transfer one class to the other class.

• 1515

**Dr. Petros:** This is why, as was mentioned earlier, we put a number of people in this category. It is sort of a large number of applicants that we are talking about. It is 7% of the total number of immigrants coming from India. That was the experience of 1990–91.

Then again, we are really not even looking at six months for stream one, for the immediate family, the spouses, children and the parents. I think we should be able to reduce it to a week. If I were going to India to get my parents here, it should be possible for me to take them to New Delhi, get everything arranged so they can travel with me as immigrants.

# [Translation]

rites et j'ai toujours été accompagné d'un ministre à Vancouver qui disait: «Bon, très bien, maintenant vous pouvez faire ce que vous avez à faire et j'en ferai autant». Puis il disait: «Ah, ce que vous avez fait est très bien», et ensuite il signait un document. Nous n'avions pas besoin de certificat de mariage. Dans ce pays, on exige des certificats de mariage et de naissance, et ceux qui désirent venir ici devraient certainement pouvoir s'en procurer. Il existe des ministères en Inde, comme le ministère des Statistiques démographiques, et ceux qui ont besoin de ces certificats devraient se les procurer.

M. Heap: Merci.

M. Jourdenais: Merci beaucoup d'être venus comparaître aujourd'hui. J'attendais votre comparution, mais la plupart des questions que je voulais vous poser ont déjà été posées. Je vais essayer de. . .

M. Friesen: . . . d'être adroit et de les reformuler.

M. Jourdenais: . . . d'obtenir certaines précisions afin de bien comprendre certaines des réponses que vous avez données.

Premièrement, j'ai assisté il n'y a pas si longtemps à une conférence de votre association, où j'ai dit aux gens d'origine indienne, peut-être pour la centième fois si ce n'est plus, de ne pas dire que les mariages étaient arrangés parce que l'intelligence de nos agents d'immigration à l'étranger est limitée et ils pensent alors qu'il s'agit de mariages de convenance. Alors, de grâce, ne dites pas qu'il s'agit de mariages arrangés, même quand c'est le cas. Vous dites aussi que vous vous êtes mis à la recherche d'un mari; s'il vous plaît, ne dites pas cela car il se peut que votre fille ne puisse jamais faire venir son mari ici.

Deuxièmement, je note que vous aimeriez que, dans la catégorie de la famille, on inclut les parents dans le groupe 1. Je vais me faire l'avocat du diable. Accepteriez-vous qu'il faille un peu plus de temps pour faire accepter vos parents que pour faire accepter votre fils ou votre fille? Cela vous dérangerait-il? En Inde surtout—et je l'ai déjà dit—cela s'explique par le fait qu'il nous faut plus de gens ou de consulats; c'est certainement ce qu'il nous faut. Est-ce que vous, votre association et votre communauté accepteriez que le système mette un an et demi plutôt que six mois ou un an à accepter vos parents? Pourrait-il s'agir d'une solution, selon vous? Car ce sont les conséquences que nous citent les gens de l'immigration, si nous devions transférer un groupe d'une catégorie à une autre.

M. Petros: Voilà pourquoi, comme on l'a dit auparavant, nous avons regroupé un certain nombre de gens dans cette catégorie. Nous parlons d'un assez grand nombre de requérants. Ils représentent 7 p. 100 du nombre total d'immigrants qui viennent de l'Inde. C'était le cas en 1990–1991.

De plus, je ne pense pas qu'il soit vraiment nécessaire de compter six mois pour le groupe numéro 1, la famille immédiate, les conjoints, les enfants et les parents. Je pense qu'on devrait pouvoir ramener cette période à une semaine. Si je me rendais en Inde pour ramener mes parents ici, il devrait être possible de les amener à New Delhi et de prendre toutes les dispositions nécessaires pour qu'ils puissent voyager avec moi en tant qu'immigrants.

I'm really not contemplating the possibility of improving upon or regressing in fact on the six months or eight months we now have to go to one year and one year and a half.

## Mr. Jourdenais: As immigrants.

**Dr. Petros:** As immigrants. In fact, what we are advocating is, and this is what I hope you will strongly recommend, a procedure by which somebody who goes to India to get married be allowed to bring along the spouse.

Mr. Jourdenais: I totally agree. Mind you, I'm being the devil's advocate, but I totally agree. I was lucky. In many instances when a fiancé went over to India and married and came back with his wife, we had started the work about six to eight months before, so they would come back and do their honeymoon here, if I could use the word.

#### Mr. Nath: Beautiful.

Mr. Jourdenais: When the bureaucrats were here, Mr. Juneau said that there is not that much—and I like his idea—as long as there are some refused it is not that much. He said there was 15%. I have to say that of the 15% to 16% of visitors from India that are refused I guess I have about 12.5%. You have the other 2.5%.

You have something in your brief that makes me think. It is a good idea. You say that when people are coming to visit Canada they have to get a passport and they have to pass a security check. But you also said "recently issued passport". Would you put a time limit on that, and what would it be if it was possible? Some people would consider a recently issued passport for six months. At the rate things are going in Immigration, six months is a very short period of time. Would you have a time limit on it?

**Dr. Petros:** Six months is as good as a year. In my mind, six months would be a recently issued passport. Until recently, for example, for a medical examination six months used to be the limit; now it is one year.

### Mr. Jourdenais: That's not what I mean.

**Dr. Petros:** I believe your question was that when you are talking about a recently issued passport, in which case a security check would be avoided, would a passport issued in the course of the last six months be treated as a recently issued passport—

### Mr. Jourdenais: That is right, yes.

**Dr. Petros:** —or would we have to make it one year. Whether it is six months or nine months, I for one would not quarrel with the number.

**Mr. Jourdenais:** You've mentioned to me before, Mr. Petros, that you would be willing to have a committee study refusals and coming out with criteria or whatever. Do you want a committee to give advice to immigration people or do

## [Traduction]

Je n'envisage pas vraiment la possibilité qu'on puisse faire passer ces six ou huit mois d'attente à 12 ou 18 mois.

## M. Jourdenais: En tant qu'immigrants.

M. Petros: En tant qu'immigrants. En fait, ce que nous prônons, et nous espérons que vous allez le recommander fortement, c'est une procédure qui permet à une personne qui va en Inde pour se marier de ramener son conjoint.

M. Jourdenais: Je suis tout à fait d'accord. Remarquez que je me fais l'avocat du diable, mais je suis tout à fait d'accord. J'ai eu de la chance. Dans de nombreux cas, quand un fiancé allait en Inde pour se marier et revenir avec sa femme, nous avions commencé le travail nécessaire six à huit mois auparavant et ainsi, ils pouvaient revenir ici pour leur lune de miel, si je peux me permettre d'utiliser cette expression.

### M. Nath: Excellent.

M. Jourdenais: Quand les fonctionnaires étaient ici, M. Juneau a dit qu'il ne s'agissait pas d'un si grand nombre—et j'aime son idée. Dans la mesure où certains sont refoulés, le groupe n'est pas si nombreux que cela. Il a dit qu'il y en avait 15 p. 100. Je dois dire que des 15 à 16 p. 100 de visiteurs indiens dont les demandes sont rejetées, j'ai dû m'occuper d'environ 12,5 p. 100. Vous avez les 2,5 p. 100 qui restent.

Il y a quelque chose dans votre mémoire qui me fait réfléchir. C'est une bonne idée. Vous dites que, quand des gens veulent se rendre au Canada en tant que visiteurs, ils doivent obtenir un passeport et faire l'objet d'une enquête de sécurité. Mais vous avez aussi dit «passeport émis récemment». Pourrait—on imposer une limite de temps, et que serait cette limite si c'était possible? Certains seraient d'avis qu'un passeport est récent s'il a été émis dans les six mois précédents. Au rythme où vont les choses en immigration, six mois c'est une bien courte période. Seriez—vous d'accord pour imposer une telle limite?

M. Petros: Six mois ou un an, c'est du pareil au même. À mon avis, un passeport émis dans les six mois précédents serait un passeport récent. Jusqu'à tout récemment, par exemple, il y avait une limite de six mois pour les examens médicaux; maintenant, c'est un an.

## M. Jourdenais: Ce n'est pas ce que je veux dire.

M. Petros: Je pense que votre question portait sur les passeports émis récemment—auquel cas les enquêtes de sécurité ne seraient pas nécessaires—et vous demandiez si un passeport émis dans les six mois précédents serait considéré comme un passeport récent. . .

### M. Jourdenais: C'est cela, oui.

M. Petros: ...ou faudrait-il une période d'un an. Qu'il s'agisse de six ou de neuf mois, pour ma part, je ne pinaillerai pas sur le nombre de mois.

M. Jourdenais: Vous m'avez déjà dit, monsieur Petros, que vous seriez disposé à accepter qu'un comité étudie les demandes rejetées et élabore des critères, par exemple. Voudriez-vous que ce comité donne des conseils aux

you want a committee to be formed that would study the case if someone is refused to see if it is someone who has a good reputation? The community would then say whether they recommend that this person come and visit. Or do you want a committee to just give criteria to the immigration people?

**Dr. Petros:** Mr. Allmand also raised the question whether we would be in favour of some specific criteria for the issuance of visitors visas. In fact we did not have extensive discussions on that topic. Also we do not have the benefit of the advice of the bureaucracy. I think it is important that decisions are taken in the context of discussions involving all groups. That is the context in which I was suggesting that it might be useful to have a committee involving the interested parties and the government officials to look at the issues and come up with criteria for the issuance of visitors visas.

Mr. Nath: Actually, the second part is also important.

Mr. Jourdenais: That is what I mean, yes.

Mr. Nath: I like the first part, as Dr. Petros said. The second part would be a committee of seniors, shall we say, from our community who can advise in cases in which immigration officers or the immigration department needs our advice about certain specifications.

• 1520

Mr. Jourdenais: I am saying this, Mr. Chairman. I had a case where the man came 19 times to Canada as a salesman in about 12 years. He retired and they refused his coming back to Canada because they said he was going to live in Canada. Do we have criteria before or criteria after?

Three musicians applied to come to a community's festivities because they had played 27 years together. They only sent one because the three together could stay in Canada. This is the power that our immigration officer has abroad, especially in New Delhi.

The Chairman: Thank you, Mr. Jourdenais. We appreciate that intervention. Mr. Chadwick, followed by Mr. Fee and Mr. Friesen.

Mr. Chadwick: There was something mentioned in the presentation that I would like an explanation of. You said something about—I wrote it down as close as I could get—"do not want to see any changes to the act that will bring in discrimination through the back door". What are you referring to? Could you explain?

Mr. Nath: Yes. By backdoor, I meant like in 1947 when Indo-Canadians did not have any vote and they were not allowed to come even though they conformed to the criteria of uninterrupted passage like the Komagatamaru incident of 1904. That was called backdoor discrimination.

# [Translation]

fonctionnaires de l'immigration ou désirez-vous qu'un comité soit constitué pour revoir les demandes rejetées afin de déterminer, par exemple, si la personne en cause avait bonne réputation? Le comité recommanderait alors que l'on permette ou non à cette personne de venir en tout que visiteur. Ou alors, désirez-vous que le rôle de ce comité se limite à l'élaboration de critères à l'intention des fonctionnaires de l'immigration?

M. Petros: M. Allmand nous a aussi demandé si nous serions en faveur de l'élaboration de critères précis qui régiraient l'octroi de visas de visiteur. En fait, nous n'avons pas discuté en profondeur de ce sujet. En outre, nous ne pouvons pas profiter des conseils des fonctionnaires. Je pense qu'il est important que les décisions soient prises après qu'on a consulté tous les groupes d'intéressés. C'est ce à quoi je pensais quand j'ai dit qu'il serait peut-être utile de former un comité où siégeraient les parties intéressées et les fonctionnaires. Ce comité pourrait examiner les questions et élaborer des critères qui régiraient l'octroi des visas de visiteur.

M. Nath: La deuxième partie est importante aussi.

M. Jourdenais: C'est ce que je voulais dire, oui.

M. Nath: J'aime la première partie, comme l'a expliqué M. Petros. Il faudrait aussi, en deuxième lieu, un comité, constitué de personnes d'expérience, disons, de notre communauté, qui pourraient conseiller les agents d'immigration dans certains cas quand les agents ou le ministère auraient besoin de nos conseils sur certaines choses précises.

M. Jourdenais: Je vous cite un cas, monsieur le président. Il s'agit d'un homme qui est venu 19 fois au Canada parce qu'il était représentant de commerce, sur une période d'environ 12 ans. Il a pris sa retraite et on a refusé de lui permettre de revenir au Canada en prétextant qu'il allait revenir y vivre. Est-ce qu'il nous faut des critères pré-et post-retraite?

Trois musiciens ont présenté une demande pour venir prendre part aux festivités d'une communauté parce qu'ils jouaient ensemble depuis 27 ans. Mais on n'a permis qu'à un seul d'entre eux de venir parce qu'on craignait que les trois ensemble décident de rester au Canada. Voilà l'ampleur du pouvoir que détiennent nos agents d'immigration à l'étranger, surtout à New Delhi.

Le président: Merci, monsieur Jourdenais. Nous apprécions cette intervention. M. Chadwick sera le suivant, et il sera suivi de M. Fee et de M. Friesen.

M. Chadwick: J'aimerais vous demander une précision sur quelque chose que vous avez dit dans votre mémoire. Vous avez dit quelque chose comme—je l'ai noté du mieux que j'ai pu—«nous ne voulons aucune modification à la loi qui permette de pratiquer une discrimination indirecte». À quoi faisiez-vous allusion? Pourriez-vous m'expliquer cela?

M. Nath: Oui. Par discrimination indirecte, je voulais dire des cas comme celui de 1947, quand les Canadiens d'origine indienne n'avaient pas le droit de vote. On ne permettait pas aux Indiens de venir ici même s'ils se conformaient aux critères du passage ininterrompu, comme on a pu le voir lors de l'incident de Komagatamaru en 1904. C'est ce qu'on appelait de la discrimination indirecte.

In this particular bill and the restrictive features it has—

Mr. Chadwick: The restrictive features?

Mr. Nath: Yes, the restrictive features we have experienced for visitors, and as they want to have all the powers given to the immigration officer to deal with the family class and immigration matters. We feel that this is a step to close the doors, especially to those from India.

Mr. Chadwick: Okay, I want to tie in two things you talked about. First of all, it's for visitors visas, but you said a mile-long line-up in front of the Canadian embassy in Delhi, and then you went on to say, without toilet facilities. Do you not think that a mile-long line-up in front of the Canadian embassy and visitors visas sort of tie in?

I have had people come into my office who have come from India and have said to me, it's taking so long to get my people here, and I see someone down the street from me who has come here on a visitor's visa and declared refugee status and they're here. In other words, why wouldn't I or my family become a visitor and arrive here and be an immigrant?

You ask why there is a problem with the visitors visas. Just to tie in a little more, I recall in 1989 shortly after I became a member of Parliament—I am reminded of this every time we go into Toronto for some seminars, and Mr. Heap's staff has heard this too—I went to bat for an individual to bring his family here to attend a funeral: five brothers got off the plane and immediately applied for refugee status. So the difficulties with visitors visas are wrapped up in some of the problems that have evolved.

Mr. Nath: Mr. Chairman, I do appreciate your concern, and this is why we made our position very, very clear. When we issue a visitor's visa, that is the condition in the writ—the visitor is coming to Canada. So if that condition is violated, from my personal point of view that person is a criminal.

Mr. Chadwick: Okay, thank you. My last question is what would you do to make visitors visas proper and valid? How would you deal with that?

Mr. Nath: You have asked a good question-

Mr. Chadwick: Yes, it is difficult.

Mr. Nath: —for which we do not have a background because we have never been consulted, although we have offered to help. If the immigration department and we can get together, certainly they would profit from our knowledge.

Mr. Chadwick: I appreciate that. So saying that, you must appreciate the government's point of view and the immigration department's point of view in trying to determine—

[Traduction]

Quant à ce projet de loi et à ses éléments restrictifs. . .

M. Chadwick: Ses éléments restrictifs?

M. Nath: Oui, les éléments restrictifs qui portent sur les visiteurs, et tous les pouvoirs qu'on désire conférer aux agents d'immigration en ce qui a trait à la catégorie de la famille et à certaines questions qui touchent l'immigration. Selon nous, ce sont des mesures qui visent à refermer les portes, surtout aux personnes d'origine indienne.

M. Chadwick: Je voudrais faire le lien entre deux choses que vous avez dites. Premièrement, à propos des visas de visiteur, vous avez dit qu'il y avait une file d'attente d'un mille de long devant l'ambassade canadienne à New Delhi, et sans qu'il y ait de toilettes, avez-vous ajouté. Ne pensez-vous pas que le fait qu'il y ait une file d'attente d'un mille de long devant l'ambassade du Canada ait quelque chose à voir avec les visas de visiteur que l'on tente d'obtenir?

Des gens d'origine indienne se sont rendus à mon bureau pour me dire qu'ils attendaient depuis très longtemps de faire venir des membres de leur famille alors qu'un voisin dans la même rue était venu avec un visa de visiteur, avait demandé le statut de réfugié et s'était établi ici. En d'autres termes, disent ces gens, pourquoi est-ce que les membres de leur famille n'auraient pas recours au même stratagème; ils peuvent venir comme visiteurs pour ensuite devenir immigrants, une fois sur place?

Vous demandez pourquoi il y a un problème en ce qui a trait aux visas de visiteur. Pour citer un autre exemple, je me souviens qu'en 1989, peu de temps après avoir été élu député fédéral—et je m'en souviens chaque fois que nous allons à Toronto pour des colloques, et le personnel de M. Heap en a aussi entendu parler—j'ai aidé une personne à faire venir sa famille ici pour qu'elle puisse se rendre à des funérailles; cinq frères sont descendus de l'avion et ont immédiatement demandé le statut de réfugié. Les difficultés relatives aux visas de visiteur sont donc liées à certains problèmes que nous avons connus.

M. Nath: Monsieur le président, je vous sais gré de votre préoccupation, et c'est la raison pour laquelle nous avons voulu expliquer notre position en des termes très, très clairs. Quand on émet un visa de visiteur, il contient une condition—le visiteur se rend au Canada. La personne qui ne respecte pas cette condition, à mon avis, est un criminel.

M. Chadwick: Très bien, merci. Voici ma dernière question: que feriez-vous pour régulariser les visas de visiteur, pour qu'ils soient émis à des personnes de bonne foi? Comment traiteriez-vous ce problème?

M. Nath: Vous avez posé une bonne question...

M. Chadwick: Oui, c'est difficile.

M. Nath: ... à laquelle nous ne sommes pas préparés, parce qu'on ne nous a jamais consultés à cet égard, bien que nous ayons offert notre participation. Si nous pouvions nous réunir avec des représentants du ministère de l'Immigration, nous sommes certains qu'ils pourraient tirer profit de nos connaissances.

M. Chadwick: J'apprécie cette offre. À la lumière de ce que vous dites, vous comprenez sans doute le point de vue du gouvernement et du ministère de l'Immigration qui doit tenter de déterminer. . .

Mr. Nath: No, we do not appreciate it because there hasn't been a consultative mechanism.

• 1525

Mr. Chadwick: Okay.

The Chairman: Mr. Fee.

Mr. Fee: I have three short editorial comments. First, I offer a sincere thanks for the presentation and especially your editorial responses to some of the questions. I found it most enlightening and educational. That helps me, so that's appreciated.

Secondly, I'd like to assure you that the standing committee is aware of the problem you brought out in New Delhi. I know it's a small consolation to hear that we know there's a problem, but I hope you can get some consolation in the fact that both sides of the table, opposition and government, recognize there is a problem and we are trying to address it.

Finally, I wanted to mention that good ideas often come up in committees and then get lost somewhere between the time they're brought up and before the committee's finished. I don't like the comparison with the firearms legislation, but I do like the suggestion that regulations should perhaps be vetted by a committee, or Parliament, similar to what was done with the firarms bill. I personally think that parliamentarians, elected representatives, have to have more say in regulations and that's a very positive way to do it. I endorse Mr. Heap's earlier suggestion.

The Chairman: Thank you, Mr. Fee. Mr. Friesen.

Mr. Chadwick: I have a point of order, Mr. Chairman. Unless I stand corrected by the the rest of the standing committee that's here, I believe it was announced at standing committee at some time that there was going to be an embassy opened in Bombay in the future.

Mr. Allmand: A consulate, you mean.

Mr. Chadwick: A consulate, yes.

Mr. Allmand: I can't remember.

Mr. Fee: I know it was discussed, but whether it was ever announced...

Mr. Heap: Whether it was anything definite, I don't know.

Mr. Chadwick: I think it was definite.

The Chairman: Mr. Friesen.

**Mr. Friesen:** The time's gone, so I have time for only one shot. At page 5 you say:

Considering the political and economic imperatives at the present, NICC is reluctant to recommend the inclusion of the extended family in stream one, but strongly recommend their inclusion in stream two.

I think it is in stream two, isn't it?

[Translation]

M. Nath: Non, nous ne le comprenons pas puisqu'il n'y a pas de mécanisme qui permette la consultation.

M. Chadwick: Parfait.

Le président: Monsieur Fee.

M. Fee: J'ai trois brèves remarques à formuler. Tout d'abord, je tiens à vous remercier très sincèrement de votre présentation et surtout de vos réponses et explications à certaines questions. J'ai trouvé votre intervention des plus instructives et des plus éducatives. Je l'apprécie d'autant plus que vous m'avez aidé à comprendre.

Deuxièmement, je tiens à vous assurer que le Comité permanent est au courant du problème que vous avez soulevé à New Delhi. Certes, ce n'est là qu'une mince consolation pour vous de savoir que nous sommes conscients de ce problème, mais j'espère que vous trouverez quelque réconfort dans le fait que, des deux côtés de cette table, l'opposition et le gouvernement reconnaissent qu'il y a effectivement un problème et que nous nous efforçons de le régler.

Je terminerai en vous disant qu'il n'est pas rare que de bonnes idées surgissent en comité, mais qu'elles se retrouvent dans les oubliettes avant même que le comité n'ait fini ses travaux. Si je ne prise pas votre comparaison avec la loi sur les armes à feu, j'aime l'idée que le règlement puisse être soumis à un examen approfondi d'un comité ou du Parlement, à l'instar de ce qui s'est fait dans le cas du projet de loi sur les armes à feu. Personnellement, j'estime que les parlementaires, autrement dit les représentants élus, devraient avoir plus leur mot à dire à propos des règlements et votre proposition serait une façon tout à fait positive d'agir en ce sens. Je souscris donc à la suggestion formulée plus tôt par M. Heap.

Le président: Merci, monsieur Fee. Monsieur Friesen.

M. Chadwick: Rappel au Règlement, monsieur le président. Sauf si les autres membres du Comité permanent me détrompent, je crois qu'on nous a annoncé l'ouverture d'ambassade à Bombay, dans un avenir plus ou moins proche.

M. Allmand: Vous voulez parler d'un consulat.

M. Chadwick: C'est cela, d'un consulat.

M. Allmand: Je ne m'en souviens pas.

M. Fee: Je sais qu'il en a été question, mais l'a-t-on vraiment annoncé. . .

M. Heap: Je ne sais si la décision a été arrêtée.

M. Chadwick: Je pense que oui.

Le président: Monsieur Friesen.

M. Friesen: Dans la première partie de votre mémoire, on peut lire:

Étant donné les exigences politiques et économiques actuelles, le CNIC est peu disposé à recommander l'inclusion de la famille étendue dans le groupe I; cependant, il recommande fortement son inclusion dans le groupe II.

Je pense que c'est dans le groupe II, n'est-ce pas?

Mr. Nath: No, sir.

Mr. Friesen: Oh, okay. I'm interested in your recommendation that the immediate family in stream one include dependent parents besides those provided for in the bill. Are you suggesting that the extended family be redefined for the purposes of immigration, that dependent parents be treated differently from other parents for the purposes of immigration?

**Mr.** Nath: Well, our thought was in dealing with senior parents, 65 and over, so that they can come and help out the family, otherwise there was no such—

Mr. Friesen: Yes, but you are making that distinction then?

Mr. Nath: Yes.

**Mr. Friesen:** Okay. Let me be cynical for just a minute. Would they all, all of a sudden, become dependent?

Mr. Heap: Over 65?

Mr. Nath: Over 65. Now, that-

**Dr. Petros:** We have defined the extended family at the bottom of page 4. We are suggesting that all those who are included in stream one, according to what has come out now, plus dependent parents. If we leave it as dependent parents we knew the same question might arise. Perhaps there may be other regulations to define who are dependents which will make almost anybody dependent upon the children. That is why we thought it might be much easier if you define dependency as one of the parents who is about 65 in age. That is in the next paragraph.

Mr. Friesen: Okay.

Mr. Nath: I'd like to refer to one particular item that was in *The Ottawa Citizen* regarding the poll. I would like to read into the records the finding of that poll, which says that it was an immigration department poll involving 1,800 people and 14 focus groups. One of the conclusions says:

Bad immigrants are seen as welfare dependent, they import threatening customs and behaviour, don't adapt to our society, are indolent, deviant and perhaps criminal. They tend to be seen as black or Indo-Pakistani.

In regard to this particular survey, we would like to know how much influence this particular immigration study had in the formulation of the amendments to the Immigration Act. We would like to know if the department is making long-term policy formulations at our embassies through these amendments based on a short-term study in the height of recession when it is customary to indulge in blaming everyone else, especially the ethnic communities.

• 1530

Thirdly, we will want to find out from the department if it would consider doing a legitimate study on the contributions of Indo-Canadians to Canada. Actually, some such study has been conducted, not just on Indo-Canadians,

[Traduction]

M. Nath: Non, monsieur.

M. Friesen: Ah bon! En fait, ce qui m'intéresse c'est votre recommandation selon laquelle la famille immédiate du groupe I inclut les parents à charge, en plus des personnes visées dans le projet de loi. Recommandez-vous que l'on redéfinisse la famille étendue aux fins des procédures d'immigration, que les parents à charge soient traités de façon différente des autres parents, toujours pour les fins d'immigration?

**M.** Nath: Eh bien, nous songions alors au cas des parents âgés, de 65 ans et plus, pour leur permettre de venir au pays et d'aider leur famille; autrement, il n'y avait pas...

M. Friesen: Certes, mais vous faites bien cette distinction?

M. Nath: Oui.

M. Friesen: Bien. Permettez-moi de me montrer cynique pendant un instant. Est-ce qu'ils deviendraient tous personnes à charge, d'un même coup?

M. Heap: Après l'âge de 65 ans?

M. Nath: Après l'âge de 65 ans. À présent que...

M. Petros: Nous avons défini ce que nous entendions par famille étendue à la quatrième page. Nous recommandons d'englober toutes les personnes faisant partie du groupe I, d'après ce qui vient de ressortir, plus les parents à charge. Si nous en étions restés aux seuls parents à charge, la même question n'aurait pas manqué de refaire surface. Il y a peut-être d'autres règlements qui pourraient définir «personnes à charge» et selon lesquels presque tout le monde pourrait être à la charge des enfants. C'est ce qui nous a amenés à penser qu'il serait beaucoup plus facile de réserver la dépendance aux parents d'environ 65 ans. C'est précisé au paragraphe suivant.

M. Friesen: Bien.

M. Nath: Je vais à présent passer à un point particulier soulevé dans *The Ottawa Citizen* à propos du sondage. Aux fins du procès-verbal, je vais lire les résultats de ce sondage du ministère de l'Immigration ayant porté sur 1 800 personnes et 14 groupes de discussion. Selon une des conclusions:

On estime que les mauvais immigrants sont ceux qui dépendent du bien-être, qui importent avec eux des coutumes et des comportements menaçants, qui ne s'adaptent à notre société, qui sont indolents, déviants et peut-être même criminels. On les assimile plutôt aux noirs et aux Indo-Pakistanais.

Alors, s'agissant de ce sondage, nous aimerions savoir quelle influence cette étude particulière sur l'immigration a eu dans la formulation des modifications de la Loi sur l'immigration. Nous aimerions savoir si le ministère formule une politique à long terme à l'intention de nos ambassades, par le biais de ces amendements qui s'appuieraient sur une étude à court terme, au plein coeur de la récession, au moment même où il est habituel de se laisser aller à blâmer les autres, surtout ceux qui appartiennent à des communautés ethniques.

Troisièmement, nous voulons savoir du ministère s'il envisage d'entreprendre une étude légitime sur la contribution des Indo-Canadiens au Canada. Il est vrai que M. Tucker a déjà effectué des études de ce genre, et pas

but on 33 other communities by a Dr. Tucker. We have the expertise and we can help if the department will consider making such a study. So we hope that the government has not been guided by a misguided study.

The Chairman: Your comments are well taken, and I'm sure members will take that up with the minister when he comes before the committee.

Mr. Friesen: Could I just respond to a sentence? I'm familiar with the poll. I just want to provide some assurance to Mr. Nath and the other members of the group that the poll was conducted after the legislation had been drafted and the legislation was not drafted in response to that poll. The purpose of the legislation is to provide management and fairness. You may not agree with the way we are going about it, but the goal and the motive is to provide greater fairness and that's why the three streams are there. Again, you may not agree with the way it is being done, but that is the motive and that is the goal.

I do want to provide the assurance that the poll was done after the legislation had been drafted and the legislation was not drafted in reaction to our response to the poll.

Mr. Nath: Thank you for that assurance, Mr. Friesen, but we will still say that when you take the number of the ethnic minorities in Canada it is very small.

Mr. Friesen: Oh, yes.

Mr. Nath: Therefore, such polls have to be... The whole thrust of the Liberal and the Conservative governments to date has been promotion of the removal of discrimination based on sex, age, religion, colour, and all of that. And then comes this kind of study which says hey, Indo-Pakistanis are bad eggs.

Mr. Friesen: I can assure you that my ethnic group was at one time the victim of that same kind of attitude and therefore I'm sensitive to it.

The Chairman: The committee has also had witnesses come forth to point out the enormous contribution that immigrants have made to the country and that all of these claims that immigrants take jobs away and other things are just false, just simply not correct. We've had that evidence before us and it will be helpful to us as well.

Thank you ever so much for your time as well as the brief that you've presented.

Mr. Nath: Thank you, Mr. Chairman. We only hope that you can bring back the point system for our family class. That's very important.

The Chairman: Is it agreed that the brief be appended to our minutes?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: I would ask our next witness, Mr. Demetrios Papademetriou, to come forward please. Members, we are privileged to have before us Mr. Demetrios Papademetriou, and I'll just read from his recent appointment:

# [Translation]

seulement à propos des Indo-Canadiens, mais au sujet de 33 autres communautés ethniques. Nous avons les connaissances voulues et nous pourrions aider le ministère s'il voulait entreprendre une telle étude. Nous espérons donc que le gouvernement n'aura pas été guidé par une étude erronée.

Le président: Nous avons pris bonne note de vos remarques et je ne doute pas que les membres du comité en feront part au ministre lorsqu'il comparaîtra devant nous.

M. Friesen: Puis-je intervenir? Je connais le sondage en question et je tiens à garantir à M. Nath et aux autres membres du groupe que celui-ci a été effectué après la première rédaction du texte de loi, le texte qui n'a donc pas été rédigé en réaction à ce sondage. Cette loi a pour objet de favoriser la gestion et l'équité. Vous pouvez ne pas être d'accord avec les moyens employés, mais dans l'objectif visé et dans les motifs poursuivis, il est question d'atteindre une plus grande équité, raison pour laquelle on retrouve trois groupes. Encore une fois, même si vous n'êtes pas d'accord avec la démarche, reconnaissez que tels sont là les motifs et les objectifs de ce texte.

Donc, je voulais vous garantir que le sondage a été effectué après la rédaction du projet de loi et que ce projet n'est pas une réaction au sondage.

M. Nath: Merci de cette assurance, M. Friesen, mais nous maintenons que compte tenu du nombre de minorités ethniques au Canada l'échantillon est très restreint.

M. Friesen: Mais oui.

M. Nath: Par conséquent, ce genre de sondage doit être... Jusqu'à présent, les gouvernements libéraux ou conservateurs ont adopté pour ligne de conduite la lutte contre la discrimination fondée sur le sexe, l'âge, la religion, la couleur et tout le reste. Et voilà que surgit ce genre d'étude dans laquelle on dit que les Indo-Pakistanais ont une mauvaise réputation.

M. Friesen: Sachez que le groupe ethnique auquel j'appartiens a déjà été la victime de ce genre d'attitude, de sorte que j'y suis sensible.

Le président: Sachez que le comité a également accueilli des témoins qui nous ont rappelé l'énorme contribution des immigrants à ce pays et qui ont démenti toutes ces fausses vérités selon lesquelles les immigrants viendraient ici pour voler du travail aux Canadiens et tout le reste. Nous avons donc recueilli des témoignages en ce sens, témoignages qui nous seront également très utiles.

Je vous remercie beaucoup du temps que vous nous avez consacré et du mémoire que vous nous avez soumis.

M. Nath: Merci, monsieur le président. Nous espérons simplement que vous pourrez faire en sorte que le système de points soit de nouveau appliqué à notre catégorie de famille. C'est très important.

Le président: Est-il entendu que le mémoire soit annexé aux procès-verbaux?

Des voix: D'accord.

Le président: Je vais à présent appeler notre prochain témoin, M. Demetrios Papademetriou, que j'invite à s'avancer. Chers collègues, nous avons le privilège d'accueillir M. Demetrios Papademetriou et pour vous le présenter je vais vous lire un extrait d'un texte annonçant sa nomination récente:

The Carnegie Endowment, on September 8, 1992, announces the appointment of Mr. Papademetriou as a senior associate working on immigration policy issues.

He most recently has been the director of immigration policy and research at the U.S. Department of Labour. While there, he served as chair of the department's immigration policy task force and chair of the Migration Committee of the Parisbased Organization for Economic Co-operation and Development.

While at the Endowment, Mr. Papademetriou will concentrate on (1) evaluating the adequacy of U.S. policies and administrative structures and practices in meeting U.S. objectives in immigration; (2) European migration policies and politics; and (3) the role of multilateral institutions in developing and co-ordinating collective responses to voluntary and involuntary international population movements.

### • 1535

He received his PhD in political science from the University of Maryland in 1976, where he also taught for two years. Subsequently, he served as an executive editor of the *International Migration Review* at the New York Center for Migration Studies, and for five years as executive director of Population Associates International, a research and consulting firm. He has also served as a senior policy consultant to the National Conference of U.S. Catholic Bishops and he has taught at Duke University, the school of social research, and at American University. He has published more than a dozen books and major reports and numerous articles on the immigration and refugee policies of the U.S. and other advanced countries. There is a list of most recent ones.

Mr. Papademetriou, I welcome you on behalf of the committee members. We apologize for running some 35 minutes late, but perhaps you understand it with the American system as well. We welcome you and look forward to your presentation.

Mr. D. Papademetriou (Senior Associate, Carnegie Endowment for International Peace): Thank you, Mr. Chairman. You are absolutely right, this is not a new exercise for me.

I would like to take 10 or 15 minutes to read parts of what turned out to be a rather long statement. Half of my statement is handwritten and the other is typewritten, so I won't be able to give it to you and share it with you at this time, although I will leave a copy with the secretariat.

I am honoured to appear before you to discuss Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

The Canadian government deserves the highest of compliments for the energy it devotes to one of a nation's most important decisions: who, and under what circumstances one should be admitted to what has been appropriately called the most exclusive of memberships, "citizenship".

## [Traduction]

Le 8 septembre 1992, la Dotation Carnegie pour la paix internationale a annoncé la nomination de M. Papademetriou à la fonction d'associé principal chargé des questions de politique d'immigration.

Précédemment, il a été directeur du service de la recherche et de la politique d'immigration au ministère du travail des États-Unis. À cette occasion, il a été président du groupe de travail sur la politique de l'immigration du ministère et président du comité de la politique migratoire de l'Organisation pour la coopération et le développement économique, dont le siège est à Paris.

À la Dotation Carnegie, M. Papademetriou se concentrera surtout sur les aspects suivants: (1) évaluation de l'adéquation des politiques américaines et des structures et des pratiques administratives en regard des objectifs américains en matière d'immigration; (2) programmes et politiques migratoires en vigueur en Europe; (3) rôle des institutions multilatérales dans l'élaboration et la coordination d'une réaction collective aux mouvements internationaux de population, volontaires et involontaires.

Il a enseigné pendant deux ans à l'Université du Maryland où il avait obtenu son doctorat en science politique en 1976. Par la suite, il a été directeur de la rédaction de la *International Migration Review*, au New-York Center for Migration Studies, avant d'occuper le poste de directeur administratif à la firme de recherches et d'experts-conseils Population Associates International. Il a également été consultant principal en politique auprès de la National Conference of U.S. Catholic Bishops et a enseigné à l'Université Duke, à l'école de recherche sociale et à l'Université américaine. Il a publié plus d'une douzaine d'ouvrages et de grands rapports ainsi que plusieurs articles sur les politiques en matière d'immigration et de réfugiés conduites par les États-Unis et d'autres pays développés. On peut vous faire parvenir une liste de ses écrits les plus récents.

Monsieur Papademetriou, je suis heureux de vous accueillir au nom des membres du comité. Je vous demande d'accepter nos excuses pour ce retard de 35 minutes, mais peut-être nous comprendrez-vous étant donné que les choses se passent de la même façon en Amérique. Nous avons hâte d'entendre votre exposé.

M. D. Papademetriou (associé principal, Dotation Carnegie pour la paix internationale): Merci, monsieur le président. Vous avez tout à fait raison, cela n'est pas nouveau pour moi.

Je commencerai par consacrer 10 ou 15 minutes à la lecture d'extraits de ce qui est en fait un long exposé. Comme la moitié de ma déclaration est écrite à la main et que l'autre est dactylographiée, je ne pourrai vous la remettre tout de suite, bien que j'en laisserai une copie auprès de votre secrétariat.

Je suis honoré de comparaître devant vous afin de discuter du projet de loi C-86, projet de loi destiné à modifier la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Le gouvernement canadien mérite qu'on lui adresse toutes les éloges pour l'énergie qu'il a consacrée à l'une des questions les plus importantes pour une nation, à savoir: qui doit être admis à ce que l'on a baptisé, à juste titre, de catégorie d'appartenance la plus exclusive, la «citoyenneté», et dans quelles circonstances?

16-9-1992

[Text]

Immigration policies are about nothing less than who we are as nations and even more crucially about who we will become. Constantly reflecting on such policy, even agonizing about it, is one of the highest standards of responsible governance. I would venture to say that Bill C-86 is clearly the result of such reflection, even agony. One cannot but feel the tension as the bill tries to navigate among important principles and locate the just milieu between administrative efficiency and order on the one hand and the need to be flexible enough to be responsive to fast changes in economic and labour market circumstances through adjustments to the independent stream and the investor category and to the needs of people in distress through the humanitarian stream.

Immigration policies are always about difficult choices. What are reasonable limits of compassion? What are the limits to and the price of fairness; that is, what is the proper balance between fairness on the one hand and the right of the state to protect itself against those who are a threat to the public order and who abuse the humanitarian protection system with egregiously mala fide claims? What is the proper balance between the right of the state to protect the interest of its own workers and the need of employers to select and gain quick access to foreign workers who might enhance their and their country's competitiveness? What is the proper choice between investing scarce public resources in the training and education of those who are already in Canada on the one hand and the social and economic incorporation of newcomers?

What of the balance between the need to protect the national interest through activities designed to prevent the entry and in effect the timely removal of terrorists and other undesirable or inadmissible applicants and the need to continue to be an open society which takes justifiable pride in its reputation as a most desirable place in which to live and work?

Finally, and I think this is a scenario on your southern border, good people on both sides disagree how much government is sufficient to promote the truly important societal goals and what is the proper balance between enshrining rules in statute, with its advantages of certainty and the moral authority inherent in the open process with which democratic societies make laws, and handling issues in regulations, a process which is by definition less open, but has the obvious advantages of allowing administrators the discretion and flexibility which at times is necessary in dealing with complex issues like the one before this committee.

[Translation]

Les politiques d'immigration ne sont rien de moins que ce que nous sommes en tant que nation et peut-être plus important encore, à ce que nous deviendrons. Le fait de réfléchir sans cesse à ce genre de politique, pour ne pas dire d'agoniser à son sujet, est l'une des meilleures preuves de bonne gestion publique. Je me permettrais d'ailleurs de dire que le projet de loi C-86 est de toute évidence le résultat d'une telle réflexion, pour ne pas parler d'agonie. On ne peut faire autrement que percevoir toute la tension qui se dégage de cet exercice consistant à faire naviguer le projet de loi entre les grands principes et de trouver le juste milieu entre, d'une part, ordre et efficacité administrative et, d'autre part, la nécessité de se montrer suffisamment souple pour pouvoir réagir aux changements rapides survenant dans le panorama économique et sur le marché du travail, par le biais de certains ajustements apportés aux catégories d'immigrants indépendants et d'immigrants investisseurs, et de répondre aux besoins de ceux qui sont en détresse et qui appartiennent à la catégorie des personnes admises pour raisons humanitaires.

Qui dit politique d'immigration dit systématiquement choix difficiles. Où sont les limites raisonnables à la compression? Quelles sont les limites de l'équité et comment se chiffre-t-elle? Autrement dit, où se situe le juste équilibre entre équité et droit d'un état de se protéger contre ceux qui constituent une menace à l'ordre public et qui abusent du système de protection humanitaire en formulant des demandes qui sont très nettement de très mauvaise foi? Où se situe le juste équilibre entre le droit d'un État de protéger l'intérêt de ses propres travailleurs et le besoin qu'ont les employeurs de pouvoir mettre rapidement la main sur des susceptibles d'améliorer étrangers compétitivité ainsi que celle de leur pays? Où se situe le juste choix entre l'investissement de maigres ressources publiques dans la formation et l'éducation de ceux qui se trouvent déjà au Canada, et la prise en compte sociale et économique des nouveaux arrivants?

Et que dire de l'équilibre entre la nécessité de protéger l'intérêt national, par le biais d'activités destinées à empêcher l'entrée au pays et à expulser quand il le faut les terroristes et les autres demandeurs indésirables ou inadmissibles, et la nécessité de continuer à se montrer une société ouverte s'enorgueillissant à juste titre d'une réputation de pays le plus agréable où vivre et travailler?

Enfin—et je crois que c'est ce qui se passe chez vos voisins du Sud—il y a des gens tout à fait bien qui ne s'entendent pas sur la capacité du gouvernement de promouvoir de véritables objectifs de société et de parvenir à sain équilibre entre la promotion de règles dans les actes législatifs, compte tenu des avantages que présente cette formule sur le plan de la certitude et de l'autorité morale inhérents au processus de transparence qui caractérise l'adoption de lois dans nos sociétés démocratiques, et le recours à des règlements, processus qui, par définition, est moins ouvert, mais qui présente l'avantage évident de conférer aux administrateurs toute la discrétion et toute la souplesse qui sont parfois nécessaires pour s'attaquer aux questions complexes comme celles dont est saisi votre comité.

• 1540

In the interest of time, I will skim through the body of my report. It deals with the external forces and pressures that all advanced industrial societies feel as the pressure for migration increases throughout the world. I will then go directly to six principles about good, solid immigration policy. I divide these principles into two categories—three admonitions and three positive actions.

The first admonition is that we should stop acting in a business-as-usual manner vis-à-vis migration pressures. Migration is one of an increasing number of challenges that come with a guarantee. If we do not act they will overwhelm us, and the longer we postpone acting the more intractable the problem becomes.

The second admonition is that we should stop deceiving ourselves that enforcement, and by that I mean external controls such as visa requirements and border controls, and internal controls such as labour market controls and regulation, that is, having a sensible and flexible immigration system in place, are sufficient answers. They are not, although they are necessary, and as such they must be part of the overall response.

Third, we should stop being surprised when migration crises erupt. Migration crises do not occur in a vacuum. They are often the consequence of our own political and economic actions and inactions and are routinely stimulated by our failure to even consider, let alone anticipate correctly, the migration consequences of some of our other policies, foreign and domestic.

Among such policies are those that restrict access to our markets and directly or indirectly subsidize exports, policies that result in massive deficits that keep the cost of capital unreasonably high, and lending, development aid and foreign political policies that are ideology–driven.

U.S. policies toward Cuba and their migration effects are well known to everyone here, as are several western European states' relationships with specific countries with which they have developed difficult-to-change migration relationships.

Let me now move from admonitions to positive actions. We should develop sensible—candid, consistent, consistently applied and transparent, in other words, clear and understandable—immigration policies, both permanent and temporary. I would be happy to discuss this during the question-and-answer part of the meeting.

Fifth, we must put our own economic and social house in order. Among the areas requiring immediate attention in this regard are controlling our public and private profligacy, and preparing our own labour markets and economies to compete

[Traduction]

Afin de gagner du temps, je vais rapidement parcourir mon rapport qui traite des forces et des pressions extérieures auxquelles sont soumises toutes les sociétés industrialisées sous l'effet d'une augmentation du phénomène migratoire dans le monde entier. Je vous entretiendrai alors directement des six principes qui doivent régir toute politique d'immigration se voulant solide. J'aborderai ces principes suivant deux catégories: trois d'entre eux prendront la forme d'admonition et pour les trois autres, je parlerai d'actions positives.

Comme première admonition, j'invite tout le monde à cesser d'agir en matière de l'immigration comme si de rien n'était. La migration est un des défis de plus en plus nombreux qui se caractérisent par une certitude. Si nous n'agissons pas, nous serons débordés et plus nous procrastinons, plus le problème deviendra insoluble.

Deuxièmement, nous devons arrêter de nous leurrer en croyant qu'il nous suffit d'adopter des mesures d'application, et j'entends par là des contrôles externes comme l'exigence de visas et les contrôles aux postes de frontière, ainsi que les contrôles externes, comme les règlements régissant le marché du travail et les contrôles exercés à ce sujet, autrement dit nous ne pouvons plus compter sur le simple fait de disposer d'un système d'immigration souple et raisonnable. Toutes ces mesures, même si elles sont nécessaires, ne suffisent pas et elles doivent s'inscrire dans le cadre d'une réponse plus globale.

Troisièmement, nous ne devons plus nous surprendre des crises migratoires qui surviennent occasionnellement. Elles ne se produisent pas en isolation du reste, et elles sont souvent la conséquence de nos actions et inactions politiques et économiques et se trouvent régulièrement stimulées par notre échec à simplement envisager, sans parler d'anticiper, les conséquences sur le plan de la migration de certaines de nos autres politiques, étrangères et intérieures.

Parmi ces politiques, on retrouve celles qui limitent l'accès à nos marchés et qui consistent à subventionner directement ou indirectement les exportations, il y a aussi les politiques qui donnent lieu à des déficits massifs et qui maintiennent le coût du capital à un niveau anormalement élevé, et il y a enfin les politiques de prêt, d'aide au développement et les politiques étrangères qui sont de nature idéologique.

Vous connaissez tous fort bien la politique qu'entretiennent les États-Unis envers Cuba et les effets que celle-ci a eus sur la migration; et il en va de même pour certains pays d'Europe de l'ouest qui ont établi avec d'autres des relations migratoires qu'il leur est à présent difficile de modifier.

Passons à présent au volet des actions positives. Il convient que nous adoptions des politiques d'immigration raisonnables, franches, cohérentes, appliquées de façon uniforme et dans la transparence, autrement dit des politiques permanentes et temporaires, claires et compréhensibles. Je serais d'ailleurs heureux de vous entretenir de ce sujet lors de la période de questions.

Cinquièmement, nous devons faire de l'ordre sur les plans économiques et sociaux. À cet égard, il convient sans tarder de mettre un frein à ce gaspillage de fonds publics et privés et de préparer nos marchés de la main-d'oeuvre et nos

successfully in the technology and information age that is upon us. It is only in the calmness and sense of security that stems from making palpable progress to our successfully addressing these public policy challenges, that we will have no use for the scapegoats that the immigrants so conveniently become.

Last, and I believe most significantly, as members of the academy, as intellectuals, as opinion influencers and shapers and as policy-makers, we must challange and actively deny demogogues and populists a monopoly to shape the public mood about immigration. I suspect that you are not immune to what I am referring to. As a follower of both the United States and the European situation, I am particularly concerned about that.

Let me move directly to the bill itself. I believe that in theory, at least, Bill C-86 may be as good a vehicle as I have seen for achieving some of the needed progress in controlling immigration in a humane and sensitive manner. However, let me briefly point to some areas where the bill seems particularly strong but could also benefit from some sympathetic criticism.

First are the issues of efficency, reduction in processing times, back-log elimination and creation through the second stream, and transparency of procedures. My overall observation about these efficiency issues is that they are wonderful management objectives which in a more or less direct ways affect the way people perceive the immigration program. While I applaud them, particularly the effort to improve services to immigrants, the perennial step-child of immigration services everywhere, I feel compelled to question the ambitiousness of the undertaking.

• 1545

Are there limits to the resources one devotes to these issues? Unless you expect to recapture most of the required resources through fees, is this the most judicious use of resources? While the various processing timetables have targets rather than deadlines, has enough consideration been given to the fact that even if these deadlines are primarily for demonstration purposes, they may raise people's expectations to the point that missing the targets, as you will inevitably do, will subject the immigration program to unnecessary pressures?

I have a rather simple rule of thumb in these matters. If you do not have to, do not create a yardstick by which your critics will judge you, particularly when you are not in control of either the resources or the volume, as is the case with certain relatives and privately sponsored refugees who you will continue to allow to queue up.

# [Translation]

économies antérieures à faire face à la concurrence dans cette ère de technologie et d'information qui est la nôtre. Ce n'est que dans la sérénité et grâce au sentiment de sécurité que nous retirerons d'une éventuelle réussite sur le plan de la politique officielle que nous arrêterons de prendre les immigrants pour les boucs émissaires qu'ils sont si commodément devenus.

Enfin, et plus important peut-être encore, en nos qualités de membres de l'académie, d'intellectuels, de façonneurs de l'opinion publique et de décisionnaires, nous nous devons de jeter le gant aux démagogues et aux populistes et de leur retirer le monopole de l'influence de l'opinion publique en matière d'immigration. Je suis certain que vous n'êtes pas insensibles à ce dont je veux parler. Pour avoir suivi la situation aux États-Unis et en Europe, c'est là une question qui m'inquiète tout particulièrement.

Mais venons—en au projet de loi lui—même. En théorie du moins, je crois que le projet de loi C-86 peut s'avérer être un bon véhicule pour réaliser des progrès nécessaires sur le plan de la régulation de l'immigration de façon humanitaire et raisonnable. Cependant, vous me permettrez de vous signaler certains domaines pour lesquels, même s'il paraît particulièrement solide, le projet de loi pourrait bénéficier d'une certaine critique, disons compatissante.

Il y a tout d'abord la question de l'efficacité, de la réduction des temps de traitement, de l'élimination mais aussi de la création de dossiers en retard dans le cadre du deuxième groupe, ainsi que de la transparence des procédures. Je dirais que, dans l'ensemble, il s'agit là de merveilleux objectifs de gestion qui, de façon plus ou moins directe, se trouvent à influencer la façon dont les gens perçoivent le programme d'immigration. Bien que je sois particulièrement favorable à toutes ces mesures, surtout à la tentative d'amélioration des services offerts aux immigrants—l'éternel enfant adoptif des services d'immigration, partout dans le monde—je me sens obligé de m'interroger sur le caractère ambitieux de l'entreprise.

Y a-t-il des limites aux ressources consacrées à ces questions? Sauf si l'on envisage de recouvrir la plupart des ressources nécessaires par le biais de l'application de certains droits, s'agit-il là de l'utilisation la plus judicieuse des ressources? Alors que dans les différents échéanciers il est question d'objectifs et non de délais, a-t-on accordé une considération suffisante au fait que même si ces délais ne sont là qu'à des fins de démonstration, ils risquent de hausser le niveau d'attente des gens jusqu'au point où tout objectif manqué, ce qui va nécessairement se produire, aura pour objet de soumettre le programme d'immigration à des pressions inutiles?

Dans ce cas, j'applique une recette empirique relativement simple. Si ce n'est pas nécessaire, ne vous imposez pas des critères dont vos critiques se serviront pour vous juger, surtout lorsque vous ne maîtrisez ni les ressources ni les volumes, comme c'est le cas de certains parents et réfugiés parrainés par des organismes du secteur privé dont vous continuerez à favoriser l'augmentation.

On the queuing up of refugees issue, is it a good idea to allow backlogs to be created of persons who, if indeed you have applied the appropriate criteria, are most in need of protection through resettlement?

Second is the family stream and immigration limits. So far you have been able to handle the pressure of demand on your immigration system in what might be called, perhaps unkindly, the easy way. You have simply increased the size of the pie, the number of available immigration slots. This is the path of least resistance, which we also followed in our most recent revision of our immigration laws in 1990. While the management improvements you are introducing through Bill C-86 are important, they do not address fully the one-stream, immediate-family immigration which has been and will continue to be unlimited.

One is tempted to ask what choices you might make when you have to face up to a zero-sum configuration in admissions, as you must do some time in the next few years. How do you propose to restrict access, and to which categories? If you are to continue with the idea that there should be a balance among your three admissions streams, as you must if you are to be true to your traditions in immigration, how will you handle the inevitable political, legal and possibly even constitutional challenges to this decision?

I am sure these are not surprising questions, and much thought has been given to them, but I do not see evidence of a solution. It is in making these kinds of difficult choices, where the rhetoric confronts legal and political reality, where the test of statesmanship ultimately lies.

Third is independent immigrants. It is no exaggeration to say that the independent immigration stream is one of the your system's most important hallmarks. This signature stream, particularly the points system, more than any other provision of your immigration law allows you to claim that you are making a concerted effort to match rhetoric with administrative practice, and turn immigration policy into an instrument which will be of direct economic benefit to your country. As many of you are aware, Australia and New Zealand have copied your system—always the most extreme form of compliment—and some of our own lawmakers also had a momentary infatuation with it in 1989 and 1990.

Understandably, there are very few adjustments to the program being proposed by Bill C-86, and I will make an observation about only one of them. This comment will help you understand the reservations—the prejudice, really—I personally have about aggressive points—based selection formulae. Simply put, I am put off by the creaming—off character of such systems, a creaming—off which could be intensified further by the proposed amendments to take those with the highest total points.

# [Traduction]

Pour ce qui est de la mise en attente des réfugiés, il ne serait pas mauvais de permettre la création d'arriérés dans le cas de personnes qui, si vous avez effectivement appliqué les bons critères, ont vraiment besoin d'être protégées par le biais d'un réétablissement?

Viennent ensuite les questions de groupes de familles et de limites à l'immigration. Jusqu'ici, vous avez pu soutenir la pression de la demande sur votre système d'immigration d'une façon que l'on pourrait méchamment qualifier de facile. Vous vous êtes contentés d'augmenter la taille du gâteau, autrement dit le nombre d'immigrants admissibles. Il s'agit là du trajet de moindre résistance que nous avons nous-mêmes emprunté lors de la dernière révision de nos lois d'immigration en 1990. Même si les améliorations sur le plan de la gestion que vous visez par le projet de loi C-86 ne sont pas négligeables, elles ne règlent pas entièrement la question de l'immigration des personnes du premier groupe, celles de la famille immédiate, qui jusqu'ici a été illimitée et qui continuera de l'être.

On est donc tenté de se demander quels choix vous appliquerez lorsque vous devrez opter pour une configuration d'admissions à somme nulle, comme ce sera le cas d'ici quelques années. Comment envisagez-vous de limiter l'entrée au Canada, et à quelles catégories la limiterez-vous? Si vous poursuivez sur l'idée qu'il faut maintenir un équilibre entre les trois groupes d'admission, ce que vous devez faire si vous voulez respecter vos traditions d'immigration, comment alors vous attaquerez-vous aux inévitables défis politiques, juridiques et peut-être même constitutionnels qui découleront de cette décision?

Je suis sûr qu'il ne s'agit pas là de questions étonnantes et qu'on y a déjà beaucoup réfléchi, mais je ne vois pas où est la solution. En fait, l'ultime mise à l'épreuve de la sagesse politique réside dans l'accomplissement de ce genre de choix difficile, où la rhétorique vient se heurter à la réalité juridique et politique.

Troisièmement, il y a la question des immigrants indépendants. Il n'est pas exagéré de dire que le groupe des immigrants indépendants constitue l'une des caractéristiques les plus importantes de votre système. Celui-ci, et surtout en ce qui concerne le système de points, plus que n'importe quelle autre disposition de votre Loi sur l'immigration, vous permet de revendiquer la conduite d'un effort concerté afin de concilier la théorie proclamée et la praxis administrative et de transformer la politique d'immigration en un instrument présentant un avantage économique direct pour votre pays. Comme le savent plusieurs d'entre vous, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont copié votre système, ce qui est la forme ultime de compliment, et certains de nos législateurs ont même éprouvé un béguin passager pour celui-ci en 1989 et en 1990.

Il est normal que, dans le projet de loi C-86, on ne propose que certaines modifications au programme, et je vais vous livrer une remarque à propos d'une de ces modifications. Mon commentaire vous aidera d'ailleurs à comprendre les réserves, en fait le préjugé, que j'éprouve vis-à-vis des formules rigides de sélection suivant un système de points. Pour tout vous dire, je n'aime pas le côté «écrémage» de ces systèmes, un écrémage qui devrait d'intensifier sous l'effet des amendements proposés qui favorisent les personnes recueillant le plus grand nombre de points.

My reservations stem from one concern and one observation. The concern is that as advanced industrial societies begin to compete for the best immigrants—we too have instigated a very substantial program designed to ease access into the United States for the best educated and skilled foreigners, and Australia has had such a program for a while—we in effect put one of our programs, immigration, in direct conflict with other of our interests, particularly those of assisting with the development of the less-developed countries. Economists' arguments about opportunity costs, as well as arguments about both the right of people to emigrate and enhance and derive the best returns on their human and physical capital, leave me cold. They are post hoc justifications for a process which is an extreme expression of nationalism.

On this issue I am prepared to be proven wrong by your research data, but I for one would not venture a prediction that a qualified immigrant with the right mix of skills, private support structure and motivation will not do better in virtually every instance than some of the superstars we all seem to be competing to attract.

• 1550

I have an additional observation to make on another proposed amendment to your independent streams provisions. The bill proposes to restrict the geographic and presumably occupational mobility of some independent immigrants who obtain entry on the basis of a modest number of additional points given to them for agreeing to locate in a specific province.

I will not dwell on the equity issue here because it is based on solid grounds. I will also avoid becoming entangled in the management implications of the still evolving relations on immigration between Ottawa and the provinces and the mutual responsibilities which make this provision desirable. Instead, I want to point to a practical consideration. How do you enforce this provision, in order to make again, this time more directly, a broader point about government in general?

Every management system must be able to tolerate some uncertainty, even error. In determining how much uncertainty should be tolerated in immigration, I suggest an informal cost-benefit analysis in this instance might be useful.

I start with the premise that laws and regulations should not litter our statute books unless they both advance the truly important public good and the government intends and is able to enforce them.

I would then note the costs of micro-management both in terms of up-front resource expenditures and in terms of things left undone because of attempts to enforce provisions in which a federal presence may be unnecessary. Put differently, how much government intrusion is or should be necessary in what is arguably a minor issue. If my memory serves me well, you used to have such a policy in the late 1970s and you abandoned it as unenforcable. We too tried it

[Translation]

Je fonde mes réserves sur une préoccupation et une remarque. Ce qui me préoccupe, c'est que lorsque les sociétés industrielles commencent à se livrer concurrence pour attirer les meilleurs immigrants-nous aussi nous avons adopté un programme exhaustif destiné à faciliter l'accès aux États-Unis des étrangers les mieux instruits et les plus qualifiés et l'Australie a d'ailleurs et un programme du même genre pendant un certain temps-nous nous trouvons à placer l'immigration en conflit direct avec nos autres surtout lorsqu'il est question d'aide développement aux pays les moins favorisés. Je suis totalement insensible aux arguments avancés par les économistes à propos des coûts d'opportunité de même qu'aux arguments sur le droit des gens d'émigrer pour améliorer leur capital humain et physique et pour en tirer le maximum. Il ne s'agit que de justification après coup d'un processus qui est en fait l'expression extrême du nationalisme.

Vos données de recherche me donneront peut-être tort, mais je ne me risquerai pas à affirmer qu'un immigrant qualifié, présentant l'ensemble des compétences recherchées, bénéficiant d'une structure de soutien privée et étant motivé ne pourrait pas mieux réussir, dans tous les cas, que certaines des «superstars», que nous nous efforçons tous d'attirer.

J'ai une remarque supplémentaire à formuler à propos de notre amendement à vos dispositions concernant les groupes d'immigrants indépendants. Le projet de loi propose de limiter la mobilité géographique et éventuellement professionnelle de certains immigrants indépendants qui obtiennent d'entrer au pays grâce à quelques points de plus pour avoir accepté d'aller dans une province particulière.

Je ne m'étendrai pas ici sur la question de l'équité, parce que les raisons auxquelles on a affaire sont particulièrement fondées. J'éviterai également de m'empêtrer dans l'analyse des répercussions sur le plan de la gestion compte tenu des relations en matière d'immigration qui continuent à évoluer entre Ottawa et les provinces et des responsabilités mutuelles qui fait qu'une telle disposition est souhaitable. Par contre, je tiens à m'arrêter à un aspect tout à fait pratique. Comment ferez-vous respecter cette disposition: si je pose la question, c'est pour aborder une autre question plus large et cette fois plus directe à propos du gouvernement en général?

Tout système de gestion doit pouvoir tolérer une certaine incertitude, voire une certaine marge d'erreur. À ce sujet, en matière d'immigration, je pense que la conduite d'une analyse officieuse coûts-avantages pourrait s'avérer utile.

Je pars du principe voulant que les lois et les règlements ne doivent pas maculer nos recueils de lois sauf s'ils servent à la promotion du bien public, qui est si important, et si le gouvernement a l'intention et la capacité de les faire respecter.

Je me dois aussi de noter les coûts entrant en jeu sur le plan de la micro-gestion, tant en ce qui a trait aux dépenses initiales en ressources qu'en ce qui concerne tout ce qui ne sera pas fait à cause des tentatives d'application des dispositions à propos desquelles la présence fédérale risque d'être inutile. Autrement dit, il n'est pas très important de savoir jusqu'à quel point le gouvernement doit intervenir ni de savoir dans quoi il doit intervenir. Si je me souviens bien,

with our Indo-Chinese refugee program, also in the 1970s, and also abandoned it. We now have something similar with doctors.

It seems to me that a dose of pragmatism might serve everybody better here. We are societies whose citizens value their independence and are steeped in a tradition of limited government. If the provinces wish to attract special types of immigrants, the carrot of material and socio-cultural incentives might be a much better idea than Ottawa's stick. And if a stick must still be employed why not let the provinces, which are after all a party to the implied contract with the perspective immigrant, handle the matter on their own?

Fourth is investors. Have you considered the price of placing further requirements on investors? Here I am not referring to the conditionality of their landings since the state has the right to expect the party to a contract to adhere to the terms of that contract. Rather, I'm referring to further restrictions on the types of investments and the implicit requirements of creating jobs as a prerequisite to obtaining a permanent landing.

I guess what I'm wondering about here is whether the program objectives are as clear and transparent in these instances as they ought to be or as they are in other parts of the bill, and whether the proposed additional guidelines will facilitate, rather then impede, investment by foreign nationals seeking landing status in Canada.

Fifth is refugees. In most instances a state's response to international migration falls squarely within the area of its sovereign prerogatives. That is why our policies will be influenced by such considerations as how international migration might affect the receiving state's longer-term international security and foreign policy priorities. The overall response will be shaped primarily by domestic considerations.

A different set of considerations, however, mould the state's response to refugees and asylum seekers. On at least one level policies are influenced by domestic considerations and, increasingly, by the cost of asylum, claim adjudication and refugee resettlement policies. Frequently, however, they are shaped most directly by the outcome of the clash between the moral and ethical standards that govern a state's response to those fleeing persecution and its perception of its national interest. In other words, on the outcome of a process that balances a state's high politics interests against humanitarian ideals and responsibilities.

# [Traduction]

à la fin des années 70, vous aviez une politique de ce genre que vous avez abandonnée parce qu'elle n'était pas applicable. Nous avons essayé d'appliquer la même formule dans le cadre du programme de réfugiés indo-chinois, également dans la fin des années 70, et nous aussi nous l'avons abandonné. Nous avons maintenant quelque chose en commun avec les médecins.

Il me semble d'ailleurs que nous gagnerions tous à nous montrer un peu plus pragmatiques. Nous formons des sociétés où les citoyens chérissent leur indépendance et baignent dans une tradition de régie gouvernementale limitée. Si les provinces veulent attirer certains types d'immigrants, la carotte des stimulants matériels et socio-culturels risque de s'avérer bien meilleure que le bâton brandi par Ottawa. De plus, même s'il faut avoir recours au bâton, pourquoi ne pas laisser aux provinces, elles qui après tout sont parties au contrat tacite conclu avec l'immigrant potentiel, le soin de l'appliquer?

Quatrièmement, les investisseurs. Avez-vous songé au prix qu'imposerait l'application de nouvelles exigences sur les investisseurs? Je ne pense pas ici à la conditionalité de leur admission, puisque l'Etat est en droit de s'attendre à ce que la partie à un contrat respecte toutes les conditions de ce contrat. Je pense plutôt aux futures restrictions que vous imposerez sur les types d'investissement et aux critères implicites de création d'emplois que vous appliquerez en tant que conditions préalables à l'obtention du statut d'immigrant reçu.

En fait, ce que je me demande, c'est si les objectifs du programme sont aussi clairs et transparents dans ce cas qu'ils devraient l'être, ou qui le sont dans d'autres parties du projet de loi, et si les lignes directrices supplémentaires qui sont proposées faciliteront plus qu'elles ne gêneront les investissements par les ressortissents étrangers qui veulent obtenir un statut d'immigrant reçu au Canada.

Cinquièmement, les réfugiés. Le plus souvent, la réaction d'un Etat au phénomène de migration internationale tombe parfaitement dans le domaine de ces prérogatives en matière de souveraineté. Voilà pourquoi nos politiques seront influencées par des considérations telles que la façon dont la migration internationale risque d'affecter les priorités en matière de politique étrangère et de sécurité internationale à long terme de l'Etat d'accueil. La réponse de l'État sera déterminée par des facteurs intérieurs.

Il y a toutefois une deuxième série de considérations qui façonnent la réaction d'un Etat en matière de réfugiés et de demandeurs d'asile. Sur un plan au moins, les politiques sont infléchies par des considérations intérieures et, de plus en plus fréquemment, par les coûts que représentent les politiques relatives à l'asile, aux décisions concernant les demandes et au rétablissement des réfugiés. Souvent, toutefois, les politiques subissent beaucoup plus directement l'influence du choc entre les valeurs morales et éthiques qui régissent la réaction d'un Etat à ceux qui fuient la persécution et à la façon dont l'Etat perçoit l'intérêt national. En d'autres termes, cela dépend du résultat d'un processus qui met en balance les intérêts politiques supérieurs de l'Etat et les idéaux et les responsabilités humanitaires.

The generosity of the response will also be influenced by the degree to which a people expects its government to respond to compelling humanitarian situations with compassion, generosity and fairness. Obviously, as the perception of vulnerability to flaws in which the distinction between refugees and economic migrants becomes obscured, public support for generosity toward all refugees erodes.

In turn, popular ambivalence leads to policy ambiguities, although in many instances public officials choose to interpret public opinion in this regard with sensitivity. As a culture of limits comes to engulf decisions about refugees, the evaluation of individual asylum claims becomes more stringent as policies are asked to separate bona fide refugees from those who flee both oppression and poverty—the grey area where increasing numbers of asylum seekers fall.

• 1555

In this climate of increasing ambiguity, it becomes even more essential than ever that actual persecution or the well-founded fear of it remain the cornerstone in determining which individuals deserve the extraordinary protection the international community offers bona fide refugees. This is the context in which I evaluate the government's proposed changes on the refugee issue.

I need not remind this body of the high standing of the Canadian refugee and asylum determination system in the international community. It is because of this standing that we all tend to impose higher standards of responsibility on you.

I see little in Bill C-86 that in my view changes the protection threshold Canada has established. The other side of a generous protection system is one which seeks to remove those found ineligible of a protection grant. I thus have comments on neither the bill's proposed restriction of judicial review of administrative determinations, nor on its removal goals, although I would urge this body to make the fullest use of its legislative oversight powers and to be prepared to intervene if some of the expectations and judgments that underlie these proposals are not supported by the actual record.

I will also take no stand on the issue of the timing of offering asylum applicants employment authorization, because a good case can be made for both the current and the proposed system. The proposed system will be more cost-effective, however, only if other expectations about the timeliness of determinations and appeals materialize.

I do, however, wish to comment on what may well be one of the bill's most controversial proposals: the intent to explore responses to asylum-shopping through a system of designating certain countries as safe countries and engaging

[Translation]

La générosité de la réaction dépendra également du degré selon lequel les gens s'attendent à ce que leur gouvernement réagisse, avec compassion, générosité et équité, dans les situations éminemment humanitaires. De toute évidence, dès qu'il perçoit un glissement possible dans la distinction entre réfugiés et immigrants économiques, le public se montre de moins en moins généreux envers l'ensemble des réfugiés.

Par conséquent, l'ambivalence populaire donne lieu à des ambiguités sur le plan de la politique, même si dans bien des cas les responsables publics décident d'interpréter avec sensibilité l'opinion publique à ce sujet. Et comme il est de plus en plus question d'imposer des limites dans toutes les décisions au sujet des réfugiés, l'évaluation de chaque demande d'asile est de plus en plus sévère, puisque les politiques exigent que l'on fasse la distinction entre les réfugiés de bonne foi et ceux qui fuient l'oppression et la pauvreté, ce qui constitue une zone grise où l'on retrouve des demandeurs d'asile en nombre croissant.

Dans ce climat d'ambiguïté croissante, il est donc de plus en plus essentiel que les mesures de persécution ou la peur parfaitement fondée de telles mesures continuent de constituer la pierre angulaire afin de déterminer quels sont ceux ou celles qui méritent de bénéficier de la protection extraordinaire que la communauté internationale accorde aux réfugiés légitimes. C'est dans cette optique que je me propose d'évaluer les changements envisagés par le gouvernement à propos de la question des réfugiés.

Je n'ai pas besoin de vous rappeler l'excellente cote dont jouit le système canadien de détermination du statut de réfugié et de demandeur d'asile, au sein de la communauté internationale. C'est d'ailleurs à cause de cette appréciation que nous avons tous tendance à vous imposer des normes de responsabilité encore plus strictes.

Je ne vois pas grand-chose, dans le projet de loi C-86, qui, selon moi, puisse modifier le seuil de protection qu'a établi le Canada. L'autre face d'un système de protection généreux est celle qui consiste à se débarrasser des personnes qui n'ont pas droit à bénéficier d'une protection. Je me dois donc de faire remarquer que le projet de loi ne propose l'imposition d'aucune restriction au recours judiciaire dans le cas des décisions administratives, et qu'il ne renferme pas non plus d'objectifs en matière de renvoi des illégaux, bien que j'inciterais ce comité à appliquer tout son pouvoir de contrôle et à se préparer à intervenir au cas où certaines des attentes et des jugements qui se dessinent derrière ces propositions ne se traduisent pas dans la réalité.

Par ailleurs, je ne prendrai pas position sur la question de l'opportunité de l'octroi d'un permis de travail aux demandeurs d'asile, parce que tant le système actuel que le système proposé se défendent. Toutefois, le système proposé serait plus rentable si ce qu'on attend en matière d'opportunité des décisions et des appels pouvait se matérialiser.

Toutefois, je tiens à faire une remarque sur ce qui pourrait très bien être une des propositions les plus controversées du projet de loi: je veux parler de l'intention de désigner certains pays en tant que pays «sûrs» et

them in negotiations aimed at allowing each partner the now rare, if not unheard of, luxury of sending an asylum applicant back to that country for the adjudication of his or her claim there, a response modeled on the European not-yet-ratified Dublin accords.

Let me say that I am intrigued by and consider myself a guarded supporter of this process. Yet I would again urge caution and close oversight. I support the process because of my earlier comments about the need to come up with innovative responses to the mounting demands on all of our systems by mala fide asylum seekers if we are to be able to continue to protect those who are in need of protection.

More than that, however, I support that initiative precisely because it comes from Canada. I assume that the last thing the government would try to do, and certainly the last thing this body and the affected and human rights communities in Canada would allow the government to do, is jeopardize the domestic and international public acclaim and support for Canada's compassionate and humanitarian policies. As a result, I expect that the government will be even more careful and stringent in its evaluation of conditions in countries designated as safe than it has been in its evaluation of conditions in countries which people now flee. I expect it will be held accountable for its decisions.

My last comment on this admittedly controversial proposal is in the form of an encouragement wrapped inside an admonition. Unilateral actions in such delicate matters are ill advised, regardless of whether you feel you may have a sovereign right to do so. At a minimum, there is the practical problem of another country's choosing not to take back the claimant, and making individuals, many of whom will deserve protection, the unwitting pawns in an ugly game of power politics. There is also the problem of optics, to which I have already alluded, and Canada's standing in the international community.

The final problem relates to both earlier points, but focuses on the inevitability that unilateralism in this regard will translate into troubled bilateral relations. No one, I presume, is interested in any of these by-products of unilateral actions in this matter. I would urge this body to encourage the government to continue to pursue its bilateral discussions with the U.S. on this issue, and as it learns from these negotiations and the implementation of any ensuing agreement, to seek to engage other countries in similar discussions.

## [Traduction]

d'engager avec eux des négociations destinées à permettre à chaque partenaire de jouir du luxe désormais rare, si ce n'est inexistant, de pouvoir renvoyer un demandeur d'asile dans son pays en attendant que sa demande fasse l'objet d'une décision, système fondé sur les accords du Dublin que les Européens n'ont pas encore ratifié. Ce serait là une façon de lutter contre les demandeurs d'asile qui cherchent des meilleurs pays d'accueil.

Eh bien, permettez-moi de vous dire que je suis intrigué par ce processus que j'appuie avec certaines réserves. Une fois encore, je vous invite à la prudence et à l'exercice d'un contrôle suivi. Je suis en faveur de ce procédé car, comme je l'ai dit plus tôt, j'estime qu'il est nécessaire de trouver des façons novatrices de faire face au nombre de demandes sans cesse croissant émanant des demandeurs d'asile de mauvaise foi, si nous voulons pouvoir continuer à protéger ceux qui ont effectivement besoin de protection.

Qui plus est, j'appuie cette initiative précisément parce qu'elle émane du Canada. Je suppose que la dernière chose que le gouvernement voudra faire, et certainement la dernière chose que ce comité et que les milieux canadiens concernés, notamment ceux des droits de la personne, permettront au gouvernement de faire, serait de remettre en question l'appui que la communauté internationale accorde au Canada pour ses politiques humanitaires. Cela étant, je m'attends à ce que le gouvernement se montre encore plus prudent et plus vigoureux dans son évaluation des conditions régnant dans les pays désignés comme «pays sûrs» qu'il ne l'a été dans son évaluation des conditions régnant dans les pays que les gens fuient à présent. D'ailleurs, il devrait avoir à rendre compte de ses décisions.

Pour conclure sur cette proposition controversée, je vous livrerai un encouragement aux apparences d'admonition. Toute action unilatérale, dans un dossier aussi délicat, serait mal venue, même si vous estimez que vous avez souverainement le droit d'agir ainsi. Pour le moins, il ne faut pas négliger le problème pratique de l'autre pays qui pourrait décider de ne pas accueillir le demandeur ce qui transformerait certains réfugiés, dont certains méritent effectivement d'être protégés, en pions d'un horrible jeu de politique de la force. Et puis, il y a une question de perception, dont j'ai déjà parlé, ainsi que la réputation dont jouit le Canada sur la scène internationale.

Le dernier problème est lié aux deux premiers points que j'ai soulevés, mais il fait nettement ressortir le fait que tout unilatéralisme à ce propos se traduira inévitablement par des relations bilatérales orageuses. Et personne, je suppose, n'est intéressé par ce genre de sous-produit d'une action unilatérale. J'invite donc ce comité à encourager le gouvernement à poursuivre ses entretiens bilatéraux avec les États-Unis à ce propos et, d'après ce qu'il retirera de ces négociations et de la mise en oeuvre des accords qui en découleront, à chercher à entraîner d'autres pays dans des entretiens semblables.

Bill C-86

[Text]

• 1600

The advice in this regard is to set modest goals and allow administrative practice and public opinion to validate the results. Only the legitimacy of both objectives and practices can win over the inevitable skeptics in this important area.

I appear before you in my personal capacity as a long-term student of international migration. From this vantage point I can only commend the authors of the bill for the thoughtfulness with which they propose to discharge Canada's responsibilities in the immigration refugee areas in the uncertain political and economic climates that face us all. Bill C–86 is truly responsible governance. And while, as I have indicated, I have some reservations about the tenure and the feasibililty of some of the proposed legislation's provisions, I cannot but applaud its spirit and intent.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Allmand, would you start?

Mr. Allmand: My first question is with respect to the safe third country provision. I should tell you we are into the third week of hearings on this bill. Of course there is still grave concern in the NGO community and in the community of those who work with refugees about this provision. The objection is that it is an access barrier to the Canadian refugee process. Many Canadians do not believe there should be any such barrier, that if somebody is here in accordance with the convention we should give them a hearing to establish whether or not they're a convention refugee.

Some people object to it totally in that it is a barrier to access and that there should be no barriers to access once you claim refugee status, you should have a right to have your case heard without being sent back to any other country.

The other objection to it is a more practical one, that many countries might be safe for certain refugees but not so safe for others. Your country is given as an example, where up until recently maybe refugees from Cuba would be welcome in the United States, whereas refugees from El Salvador and Haiti would not be welcome for political reasons. Only recently the United States turned back boats coming from Haiti with Haitian refugees. I believe that is still before the federal courts in the United States. I am not too sure how it turned out.

I am wondering how you would respond to those fears, the one that if you sign the convention, and you're here, that you should have access to the process without any such barrier. And how do you deal with the more practical ones, [Translation]

À ce propos, je conseille que l'on se fixe des objectifs modestes et que l'on permette à la pratique administrative et à l'opinion publique de valider les résultats. Seule la légitimité des objectifs et des pratiques peut permettre de l'emporter sur les sceptiques qui ne manqueront pas de se faire entendre, dans un domaine aussi important que celui-ci.

Je comparais ici devant vous en tant qu'observateur de longue date de la migration internationale. De ce point de vue, je ne puis que féliciter les rédacteurs du projet de loi pour l'attention avec laquelle ils examinent les responsabilités du Canada dans les domaines d'immigration de réfugiés, dans le climat politique et économique que nous connaissons actuellement. Le projet de loi C-86 est un document de gestion publique véritablement responsable. Et même, comme je vous le disais, si j'exprime quelques réserves à propos de la teneur et de l'applicabilité de certaines dispositions proposées, je ne peux qu'applaudir à l'esprit et à l'intention qui les soutendent.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Allmand voulezvous commencer?

M. Allmand: Ma première question concerne la disposition relative aux tiers pays sûrs. Je dois vous dire que nous en sommes à la troisième semaine d'auditions sur ce projet de loi. Bien sûr, le milieu des ONG et la communauté qui travaille au contact des réfugiés éprouvent encore beaucoup d'inquiétudes à propos de cette disposition. Ils estiment qu'il s'agit là d'une barrière à l'accès aux programmes canadiens pour les réfugiés. Nombreux sont les Canadiens qui ne croient pas qu'une telle barrière devrait exister, que si quelqu'un se retrouve chez nous conformément à la Convention, nous devrions lui accorder une audition afin de déterminer s'il s'agit ou non d'un réfugié au sens de la Convention.

Certains y sont totalement opposés, arguant qu'il s'agit d'une barrière à l'accès et qu'il ne devrait pas y avoir de telles barrières une fois qu'on a demandé le statut de réfugié, autrement dit que les personnes devraient avoir le droit d'être entendues sans être renvoyées dans un autre pays.

L'autre objection qui se pose concerne un aspect plus pratique, celui voulant que plusieurs pays puissent être sûrs pour certains réfugiés, mais pas pour d'autres. On cite d'ailleurs les États-Unis comme exemple où, jusqu'à récemment, vous pouviez accueillir des réfugiés éventuels de Cuba, mais pas du Salvador ni de Haïti pour des raisons politiques. Jusqu'à récemment, les États-Unis ont escorté jusqu'à Haïti les bateaux qui étaient chargés de réfugiés haïtiens. Je crois que la cause se trouve encore devant les cours fédérales aux États-Unis, et je ne sais pas exactement ce qu'il en est advenu.

Je me demande comment vous pourriez répondre à ces craintes, notamment au fait que si vous avez signé la Convention et que vous êtes sur place, que vous devriez avoir accès aux programmes pour réfugiés, et qu'il ne devrait pas y

countries like the United States or maybe other countries? Perhaps some people who are of visible minorities would not want to go back to Germany these days, considering what is going on there. I don't know how prevalent that is, but I suppose Germany would otherwise be considered a safe country.

**Mr. Papademetriou:** I am not going to make any statements about which countries are or are not safe.

Mr. Allmand: You know your own country better.

Mr. Papademetriou: Clearly, the initiative in which the government is proposing to engage or is trying to engage places a premium on sensitivity. I think that I made it very clear in my remarks that I think this is a process that should give itself enough time to evolve slowly. To take the practical concern and consideration first, you might want to deal with that by not having it with the United States.

**Mr. Allmand:** You will recall the last time this provision was legislated in our Bill C-55 but never implemented.

• 1605

Mr. Papademetriou: Correct. That is why I was saying that one should not try to do those things unilaterally. Clearly, what you may have to do, it seems to me—and I am not privy to the details of the negotiations—is to avoid blanket safe country returns. In other words, if the United States, in the estimate of the people who should make it their business to become students of the situation in the United States or another country with which Canada might engage in negotiations, is safe for practically all groups except group X, then it seems to me that if Canada is to remain true to its responsibilities it should allow all other groups to be returned but not that particular person or that particular group.

What I am trying to say is that you are going to have to take those things on a case-by-case basis. There is going to be no country—and I do not mean to offend anyone—perhaps not even yours, in which every person receives totally equal access to the benefits of the society. Certainly, from subjective perspectives of certain individuals, there are probably quite a few inequalities that may border on fairly severe kinds of situations.

It seems to me that if you are to do that, you are going to have to be extremely sensitive. I would urge extreme caution, but I would urge also that the government be encouraged to continue to pursue the negotiations with the United States for very, very practical considerations if indeed the Europeans get their act together. It is not certain that they will do so, but suppose that on Sunday the French vote in favour of Maastricht and then sometime in the next three or four or five years—because I do not want to insist that 1993 has some sort of a magic quality to it—they may indeed ratify the Dublin accords, which will simply mean that the United States and Canada are going to be the logical other places for people who shop asylum rather than real asylum people who deserve or who have at least on face value some sort of potential claim to asylum.

#### [Traduction]

avoir de barrière. Que feriez-vous dans le cas des aspects plus pratiques, avec des pays comme les États-Unis ou peut-être avec d'autres pays? Il est possible que certaines personnes appartenant à des minorités visibles ne désirent pas être renvoyées en Allemagne, par les temps qui courent, étant donné ce qui s'y passe. Je ne sais pas jusqu'à quel point c'est le cas, mais je suppose qu'autrement, on pourrait considérer l'Allemagne comme étant un pays sûr.

M. Papademetriou: Ne vous attendez pas à ce que je vous dise quels pays sont sûrs et lesquels ne le sont pas.

M. Allmand: Vous êtes bien placé pour parler du vôtre.

M. Papademetriou: De toute évidence, le projet que le gouvernement se propose d'entreprendre repose essentiellement sur la sensibilité. Je pense avoir bien précisé, dans mes remarques préliminaires, que j'estime qu'il s'agit d'un processus auquel on devrait donner le temps d'évoluer lentement. Pour commencer par le côté pratique, vous préférerez peut-être ne pas traiter avec les États-Unis.

M. Allmand: Vous vous souviendrez que la dernière fois où il a été question de cette disposition, c'était dans le projet de loi C-55 qui n'a jamais été adopté.

M. Papademetriou: Tout à fait. C'est pour ça que je disais qu'il ne faut pas essayer d'agir unilatéralement. Il me paraît clair que vous devriez essayer—et je ne suis pas dans les secrets d'alcove des négociations—d'éviter le renvoi de demandeurs d'asile, dans tous les cas, vers un pays déclaré sûr. Autrement dit, si ceux qui étudient la situation aux États—Unis ou dans un autre pays avec lequel le Canada négocie estiment que les États—Unis ne posent aucun danger pour presque tous les groupes de réfugiés, sauf ceux appartenant au groupe X, alors il me semble que si le Canada veut demeurer fidèle à ses responsabilités, il devrait permettre le renvoi de tous les autres groupes mais non des membres de ce groupe particulier.

Ce que je veux dire, c'est que vous devrez étudier la chose au cas par cas. Il se trouvera des situation où aucun pays—et je ne veux offenser personne—peut-être même pas le vôtre, où tout le monde pourra prétendre bénéficier de façon entièrement équitable de tous les avantages de la société. Il est probable, du point de vue subjectif de certains, que plusieurs inéquités pourront faire surface dans des situations relativement graves.

Il me semble que si vous voulez opter pour cette formule, vous devrez vous montrer extrêmement prudent. Je vous invite à la prudence la plus extrême, mais je veux aussi insister pour que le gouvernement soit encouragé à poursuivre des négociations avec les États-Unis, pour des considérations très pratiques si les Européens arrivent à mettre de l'ordre dans leur système. Ce n'est d'ailleurs pas certain qu'ils le fassent mais supposons que, dimanche, les Français disent oui à Maastrich et que d'ici trois, quatre ou cinq ans—je n'estime pas que 1993 soit une date magique—qu'ils ratifient éventuellement les accords de Dublin, de sorte que les États-Unis et le Canada deviendront les autres pays logiques pour les faux demandeurs d'asile, plutôt que pour les vrais demandeurs qui méritent effectivement ce statut, ou dont la demande semble, du moins à première vue, être bien fondée.

Mr. Allmand: Mr. Papademetriou, I am sorry to interrupt you. The chairman will be very hard on me and I want to ask you several questions. You have answered that one very well.

This issue of the safe third country and several other questions of eligibility will now be decided by a senior immigration officer. At the present time they are decided by the first-stage panel, with a certain amount of due process and the right of representation. When the minister and the officials were here, they said that under the proposal this process before the senior immigration officer will simply be an administrative one with no right to make representations, no attorney, no due process. Among the things they will have to decide upon would be of course whether or not the individual applicant has been recognized as a refugee in another country. From what I understand, and I would like your comments, that is not always so clear as it is Canada. It is not a black-and-white decision. It is one where one might want to make representations as to whether they were or whether they were not, or respond to some. . .

Do you not think perhaps there should be the right of some due process at that stage? There are five grounds on which the senior immigration officer can determine eligibility—the right to go on to the board, recognition by another country, the safe third country, and some other matters that are in new subsection 46.01.

Mr. Papademetriou: It seems to me that there are again two conflicting demands on the system. The one is a very pragmatic consideration, which is how much due process do you give at each level of the process to each individual applicant; in other words, the need for efficiency at some level. The other one is should there be any restrictions to protection in general.

I do not have the wisdom—much wisdom—on this. I am not in the protection end of my business, but it seems to me that if there is a compromise there, the compromise may have to be found in oversight.

• 1610

I believe in legislative bodies taking their responsibilities quite literally. If you are indeed to grant the government most of what it wishes in terms of restricting the rights to due process, then it seems to me that the onus is on you again to oversee that process and intervene if there are violations of the spirit of your understanding of it.

Mr. Allmand: All right, thank you for that. Now a more general question. You commented on the proposal in the bill to set up new streams and the power will be given to the minister and his officials to manage those streams. In the

[Translation]

M. Allmand: M. Papademetriou, excusez-moi de vous interrompre, le président se montrera très dur à mon égard et je désire vous poser plusieurs questions. Vous avez parfaitement répondu à celle-ci.

Désormais, cette question de tiers pays sûrs et plusieurs autres questions d'admissibilité seront décidées par un agent d'immigration supérieur. À l'heure actuelle, celles-ci reviennent à une commission de première instance, moyennant l'application régulière de la loi et le droit de représentation. Lorsque le ministre et ses fonctionnaires ont comparu devant nous, ils nous ont déclaré que, selon ces propositions, le processus qui incomberait à l'agent d'immigration supérieur, serait de nature purement administrative et qu'il ne s'accompagnerait d'aucun droit de faire des observations, d'être défendu par un avocat, ou de bénéficier de l'application régulière de la loi. Entre autres choses dont ces agents auront à décider, il y aura le fait de savoir si oui ou non le demandeur individuel est reconnu en tant que réfugié par un autre pays. D'après ce que je crois comprendre, et i'aimerais que vous fassiez part de vos remarques à ce sujet, ce genre de statut n'est pas toujours aussi clair qu'au Canada. Il ne s'agit pas là d'une décision parfaitement tranchée. Il peut y avoir des cas où les gens voudront faire des observations sur le statut qu'ils avaient ou n'avaient pas ou répondre à certaines. . .

Ne pensez-vous pas qu'il faudrait prévoir, à cette étape, l'application régulière de la loi? Il y a cinq motifs pour lesquels un agent d'immigration supérieur peut déterminer l'admissibilité: le droit de s'adresser au conseil, la reconnaissance par un autre pays, la provenance d'un tiers pays sûr et tous les autres aspects couverts par le nouveau paragraphe 46.01.

M. Papademetriou: Il me semble, encore une fois, qu'on se retrouve face à deux exigences conflictuelles placées sur le système. Il y a tout d'abord une considération d'ordre tout à fait pragmatique, à savoir l'importance que doit revêtir l'application régulière de la loi à chaque étape du processus, pour chaque demandeur; autrement dit, la nécessité de parvenir à une certaine efficacité à un niveau donné. D'un autre côté, il faut se demander s'il y a lieu d'imposer des restrictions à la protection en général.

À ce propos, je ne sais pas trop bien comment vous répondre. Je ne suis pas spécialiste de la protection, mais il me semble qu'il y a lieu de trouver un compromis dans ce cas, peut-être au niveau du contrôle.

Je considère que les instances législatives doivent assumer leurs responsabilités à la lettre. À partir du moment où vous laissez le gouvernement faire pratiquement tout ce qu'il veut pour restreindre l'application régulière de la loi, il m'apparaît qu'il vous incombe alors de superviser le mécanisme et d'intervenir si l'on ne respecte pas l'esprit de la loi tel que vous le concevez.

M. Allmand: Très bien, je vous remercie de cette observation. Je passe maintenant à une question plus générale. Vous avez commenté la proposition qui consiste dans le projet de loi à établir de nouveaux groupes en

material accompanying the bill, they describe that in this way. They say it would allow the minister to choose the best among a pool of applicants. Right now we have offices around the world. We just had the Indian community before us. We have them in many countries, on all continents, and it is on a first come first served basis.

I want to ask you if you think it is possible for us to maintain... We've had in our laws since 1976 a non-discriminatory immigration policy, in other words no discrimination on the basis of race or ethnic origin or whatever. How do you balance that off with this right to choose the best? And "the best" is not defined.

We all want good immigrants, but many of us see certain risks in here that the best may all come from western Europe or the best may all come from Hong Kong or Singapore but not too many will come from Africa or Asia. The argument will be that well, these are the best among the pool. You will be able to suspend lists in one country and draw on the list from somewhere else and so on. Can you write in a balance and still pick the best and write in protections to ensure that you are not practising discrimination through the back door, which the previous witnesses said they were afraid the bill was bringing in?

Mr. Papademetriou: You refer to my comments about creaming off, but let me get to the practical nature of your question.

It seems to me that to the extent that the Canadian system more than any other system that I am familiar with is driven by resource allocation, the only way to be fair in this instance would be to have equal amounts of resources in different parts of the world and in each country for that matter, and to have a very centralized, fully computerized system, which I believe you do have, which basically allocates the same opportunity to all applicants from around the globe to go into a total pool. If you can assure that this is the case, then you will minimize or reduce the fears that there's going to be playing with the selection process.

Mr. Allmand: Yes, but the bill specifically provides that you will be able to play with the selection process. Actually, that is one of the claims that the minister makes for voting for this. He says that this gives him the power to suspend the list here and to choose on what he considers to be the best.

# [Traduction]

matière d'immigration et à donner au ministre et à ses fonctionnaires le pouvoir d'administrer ces groupes. Voici comment la chose est décrite dans la documentation qui accompagne le projet de loi. On nous dit que le ministre pourra ainsi choisir les meilleurs à partir d'un réservoir de demandeurs. À l'heure actuelle nous avons des bureaux dans le monde entier. Nous avons entendu précédemment des témoins représentant la communauté indienne. Nous avons des bureaux dans de nombreux pays, sur tous les continents et c'est le premier arrivé qui est le premier servi.

J'aimerais que vous nous disiez s'il nous est possible de conserver... Nos lois comportent depuis 1976 une politique d'immigration non discriminatoire, autrement dit qui ne fait aucune discrimination selon la race, l'origine ethnique ou autre. Comment concilier cette politique avec le droit de choisir les meilleurs? D'ailleurs, nous n'avons pas défini ce que nous entendions par «les meilleurs».

Nous voulons tous de bons immigrants, mais nous sommes nombreux à craindre ici que les meilleurs, ce sont tous ceux qui viennent de l'Europe de l'Ouest ou encore de Hong Kong ou de Singapour et qu'ils pourraient bien ne pas être très nombreux à nous venir d'Afrique ou d'Asie. L'argument pourrait consister à dire, voici quels sont les meilleurs dans l'ensemble du réservoir disponible. On pourra suspendre l'utilisation des listes d'un pays donné pour se servir de celles d'autres pays, par exemple. Comment concilier les deux choses et prendre les meilleurs tout en prévoyant des mesures de protection pour s'assurer que l'on ne fait pas de la discrimination indirectement, chose que nous ont dit craindre les témoins antérieurs en raison de ce projet de loi?

M. Papademetriou: Vous faites allusion à mes commentaires au sujet de l'écrémage, mais laissez-moi répondre à votre question d'un point de vue pratique.

Il me semble que dans la mesure où le régime canadien est, plus que tout autre régime à ma connaissance, administré en fonction de l'affectation des ressources, la seule façon d'être équitable dans un tel cas serait d'affecter un même montant de ressources dans les différentes régions du monde et même dans chaque pays, et de disposer d'un système totalement informatisé et très centralisé, je crois d'ailleurs que vous en avez un, qui à la base donne la même chance à tous les demandeurs, d'où qu'ils viennent dans le monde, d'être incorporés à un même résevoir. En procédant ainsi, vous apaiserez les craintes de ceux qui ont peur que l'on s'ingère dans le mécanisme de sélection.

M. Allmand: Bien sûr, mais le projet de loi dispose expressément que l'on va pouvoir s'ingérer dans le mécanisme de sélection. C'est justement l'une des raisons pour lesquelles le ministre veut le faire adopter. Il nous dit qu'il pourra ainsi suspendre l'utilisation d'une liste dans tel ou tel pays et choisir ceux qui lui paraissent les meilleurs.

So even if we did what you said—and by the way, that is a failure in our system right now, because there are more resources in one place and less in another. But with the bill the way it is Parliament will give this power to the minister to choose the best, and the best is hard to find, and to suspend, let us say, first come, first served. To suspend other...

Mr. Papademetriou: It seems to me that unless you have a total pool from which you choose the best, you will not be able to guarantee that there is even-handedness among the various groups. That is what logic will dictate to me. But I don't know what the technical aspects might be.

Mr. Allmand: Maybe this is not a question you'd like to answer. I was still wondering how we are going to balance off choosing the best with non-discrimination. The people who come from Asia and Africa and even Latin America would be afraid that if you can suspend lists and so on, without calling it discrimination you can get around the non-discrimination provision in our law. For example, if you come from Harvard you obviously are the best, but if you come from the University of Mysore you are not that good. Do you know what I mean?

• 1615

Mr. Papademetriou: If you want to look at levels and degrees of discrimination, it could well be that a points system on its face is discriminatory. For instance, if you were trying to avoid picking Europeans ahead of Singaporeans or Taiwanese, you have to consider the fact that a European, particularly an Englishman, will get the maximum number of points in a number of categories that will push him ahead of other people who are not native speakers, or who do not have some of the other qualifications.

So it seems to me that there are already criteria built in to a points system which give advantages to certain people vis-à-vis other people.

Mr. Allmand: That's true, but-

Mr. Papademetriou: In a theoretical sense.

Mr. Allmand: —you have English–speakers from Jamaica and Kenya—

Mr. Papademetriou: Agreed, but the likelihood that you will have English-speakers who also have all of the other things from these other countries tends to be... It becomes a theoretical exercise, it seems to me.

Mr. Friesen: I'd like a clarification here. The witness said it couldn't be fair unless you had total numbers. Are you saying a total number for the annual immigration flow and then segmented for each country, or...?

**Mr. Papademetriou:** No, not segmented at all. I am talking in terms of a single pool where all of the people get put into that pool and then you select the people who score the highest.

[Translation]

Donc, même si nous procédions comme vous le dites—et d'ailleurs, il y a là une faille dans notre système à l'heure actuelle, puisque l'on affecte davantage de ressources dans certaines régions que dans d'autres. Il n'en reste pas moins que dans l'état actuel du projet de loi le Parlement va conférer au ministre le pouvoir de choisir les meilleurs, et il n'est pas facile de savoir qui sont les meilleurs, et de suspendre l'application de la formule, disons, du premier arrivé, premier servi. De suspendre d'autres...

M. Papademetriou: Il m'apparaît que tant que l'on ne dispose pas d'un réservoir unique permettant de choisir les meilleurs, rien ne garantit que l'on va accorder un traitement impartial aux différents groupes. C'est la logique qui s'impose à moi. Pour ce qui est des détails pratiques, cependant, je ne sais pas ce que ça implique.

M. Allmand: Peut-être s'agit-il là d'une question à laquelle vous ne voulez pas répondre. Je n'en demande pas moins comment nous allons concilier la volonté de choisir les meilleurs et celle d'éviter la discrimination. Les immigrants qui nous viennent d'Asie et d'Afrique et même d'Amérique latine vont craindre, par exemple, que l'on suspende l'utilisation des listes et que, sans que l'on prononce le mot de discrimination, on en arrive à tourner l'application des dispositions non discriminatoires de nos lois. C'est ainsi qu'un diplômé d'Harvard va faire bien évidemment partie des meilleurs, ce qui ne sera pas nécessairement le cas de celui qui sort de l'université de Mysore. Vous voyez ce que je veux dire?

M. Papademetriou: Pour ce qui est des différents niveaux et degrés de discrimination, il se pourrait bien que le système d'attribution de points soit au départ discriminatoire. Ainsi, si vous voulez éviter de prendre des Européens avant les gens de Singapour ou de Taïwan, il vous faut tenir compte qu'un Européen, et notamment un Anglais, va obtenir un maximum de points dans un certain nombre de catégories qui vont le faire passer devant d'autres gens qui n'ont pas cette langue maternelle ou ce genre de qualifications.

Il me semble qu'il y a d'ores et déjà un certain nombre de critères à l'intérieur du système de classement par points qui avantagent certaines personnes par rapport à d'autres.

M. Allmand: C'est vrai, mais. . .

M. Papademetriou: En théorie.

M. Allmand: ...il y a des anglophones en Jamaïque et au Kenya...

M. Papademetriou: Je vous le concède, mais la probabilité que ces anglophones aient aussi les autres qualités que l'on retrouve dans d'autres pays tend à être... L'exercice devient purement théorique, il me semble.

M. Friesen: J'aimerais avoir ici un éclaircissement. Le témoin nous a dit que l'on ne pouvait pas procéder de manière équitable à moins d'avoir des chiffres globaux. Entendez-vous par là un chiffre d'immigration annuelle global subdivisé ensuite pour chaque pays ou...?

M. Papademetriou: Non, sans aucune subdivision. Je parle d'un réservoir unique qui regroupe tout le monde et à partir duquel on choisit les immigrants qui obtiennent le plus de points.

Mr. Heap: Mr. Papademetriou, I'd like to follow up on Mr. Allmand's question about the safe third country, about asylumshopping. When you ask about due process at each level, I'm not quite sure what you're referring to. There is fear on the one hand that if there isn't due process at the first level there won't be any at any of the other levels either—

Mr. Papademetriou: Fair enough.

**Mr. Heap:** —for those people who were sent out on the next plane, as it were.

You were proposing oversight, and I think you referred to this body for oversight. This is only a temporary committee. It ceases to function when the bill is sent from this committee to the House, although another one could be reconstituted. There is the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration which in my opinion has an impossibly wide jurisdiction to cover, but perhaps we can rethink and reorganize.

Do you envisage the possibility of a standing committee of Parliament conducting a systematic review of who came, in the last quarter, to the ports of entry of Canada claiming refugee status, and how these cases were disposed of, to see whether the balanced intentions of the act were being handled as hoped? Is that what you have in mind?

Mr. Papademetriou: I apologize for not knowing your system as well as I ought to. I did not realize—

Mr. Heap: I'm interested in your suggestion, but I'd like to—

Mr. Papademetriou: In the United States we have a watchdog agency of sorts. It is not a legislative committee, it is called the GAO, the General Accounting Office. Committees from either of the two Houses can request the GAO to conduct a study, precisely the kind of thing you're talking about. Employment and Immigration would have to provide access to its files to an independent assessor who works for the legislative body rather than the government, who will do precisely that kind of study and then offer advice to whatever the appropriate committee would be.

Mr. Heap: I've heard of that group and I've seen the occasional report from it, which is certainly very interesting on whatever it was I was interested in. We have the research branch of the Library of Parliament, but I'm not sure it is set up... We have the auditor—

Mr. Friesen: It's not the same thing.

**Mr. Heap:** —who sometimes does get into some. . . He audited the immigration department a couple of years ago and made some very trenchant comments.

[Traduction]

M. Heap: Monsieur Papademetriou, j'aimerais enchaîner sur la question posée par M. Allmand au sujet des tiers pays sûrs, de la recherche d'un pays d'asile. Quand vous nous parlez d'application régulière de la loi à chaque niveau, je ne sais pas à quoi exactement vous vous référez. On craint d'une part que s'il n'y a pas d'application régulière de la loi au premier niveau il n'y en aura pas non plus aux autres...

M. Papademetriou: C'est exact.

M. Heap: ...comme ce fut le cas pour les gens qui ont été renvoyés par le premier avion.

Vous préconisez une supervision et je crois que vous proposez que nous nous en chargions. Notre comité n'a qu'une existence temporaire. Il disparaîtra lorsque le projet de loi sera renvoyé à la Chambre même si cette dernière peut toujours former un autre comité. Il y a le Comité permanent sur le travail, l'emploi et l'immigration dont le champ de compétence est bien trop vaste à mon avis et rend sa mission impossible, mais nous pouvons éventuellement revoir la chose et procéder à une réorganisation.

Pensez-vous qu'un comité permanent du Parlement puisse procéder à un examen systématique du dossier de tous ceux qui au cours du dernier trimestre se sont présentés aux postes frontières du Canada pour demander à bénéficier du statut de réfugié afin de se pencher sur la façon dont ces dossiers ont été réglés et de voir si l'on a bien appliqué comme il se doit les critères équilibrés prévus par la loi? C'est bien là ce que vous avez à l'esprit?

M. Papademetriou: Je vous prie de m'excuser de ne pas connaître aussi bien votre système que je le devrais. Je n'avais pas pensé. . .

M. Heap: Votre proposition m'intéresse, mais j'aimerais...

M. Papademetriou: Aux États-Unis, nous avons une espèce d'organisme de contrôle. Ce n'est pas un comité législatif, c'est le GAO, General Accounting Office. Les comités des deux chambres ont la possibilité de demander au GAO de procéder à une étude, précisément du genre de celle dont vous venez de parler. Le Département de l'emploi et de l'immigration doit alors ouvrir ces dossiers à un évaluateur indépendant qui travaille pour le compte du pouvoir législatif et non pas du gouvernement et qui va effectuer précisément ce genre d'études et conseiller ensuite le comité concerné.

M. Heap: J'ai entendu parler de cette instance et il m'est arrivé de lire un de ses rapports, ce qui n'a pas manqué de m'intéresser dans les domaines qui me concernent. Nous avons ici le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, mais je ne suis pas sûr qu'il soit constitué... Nous avons le vérificateur général...

M. Friesen: Ce n'est pas la même chose.

M. Heap: ... qui parfois se charge d'un certain nombre. . . Il a procédé à la vérification du ministère de l'Immigration il y a deux ans et a fait un certain nombre d'observations bien senties.

• 1620

You are suggesting that perhaps the auditing function might be rethought, revised, along the lines of the GAO. Otherwise, I don't see how a committee of just members of Parliament and a couple of researchers, as we have, is going to keep up with anything like the events. This GAO, to whom is it answerable?

Mr. Papademetriou: Only to Congress.

Mr. Heap: Answerable to Congress.

Mr. Papademetriou: It is called the investigative arm of Congress.

Mr. Heap: Here I guess the equivalent would be answerable to Parliament—not to the government—

Mr. Papademetriou: Not to the government.

Mr. Heap: -but to Parliament.

Mr. Papademetriou: Precisely.

Mr. Heap: Now, it is a little harder to keep them apart, since our system is different from yours.

Mr. Papademetriou: Yes, I am aware of some of the differences, but apparently not of enough of them.

Mr. Heap: Thank you on that one. That is helpful.

Further, on the safe third country... No, I am sorry; I guess that was dealt with in answer to Mr. Allmand. You reiterated your warning against hasty unilateralism.

On the matter of independent immigrants, the point system and so on, you mentioned that we don't need super stars, but I didn't get all that you were saying on that point. I was writing as fast as I could, but I'm slow. I thought you were perhaps saying that we might get the results we were looking for in the not too long run, if we got good immigrants rather than the super stars. Is that the point you were making?

Mr. Papademetriou: That is exactly the point I was trying to make.

Mr. Heap: In other words, it is too hard to predict how the superstar will be five years from now or fifteen years from now.

Mr. Papademetriou: Right.

Mr. Friesen: Or where they will be.

Mr. Heap: Yes.

Mr. Papademetriou: I am particularly concerned, not about taking an additional five scientists out of the pool of scientists that Germany has, or England has, or for that matter some of the other major countries have, but I am worried about attracting the five Nigerians who could make an enormous contribution—

Mr. Heap: So am I, yes.

Mr. Papademetriou: Okay. Thank you. Then we are in agreement.

[Translation]

Selon ce que vous nous dites, on pourrait revoir le rôle de la vérification, repenser en prenant le GAO comme modèle. Sinon, je ne vois pas comment un comité comme le nôtre, qui regroupe quelques députés et un ou deux agents de recherche, va pouvoir suivre une situation comme celle-là. Cet organe, le GAO, à qui rend-t-il des comptes?

M. Papademetriou: Uniquement au Congrès.

M. Heap: Il rend des comptes au Congrès.

M. Papademetriou: C'est ce que l'on appelle la branche du Congrès chargée des enquêtes.

M. Heap: Son homologue ici, j'imagine, rendrait donc des comptes au Parlement et non au gouvernement.

M. Papademetriou: Pas au gouvernement.

M. Heap: . . . au Parlement.

M. Papademetriou: C'est exact.

M. Heap: Bien sûr, il est un peu plus difficile de séparer ici les deux choses, notre système étant différent du vôtre.

M. Papademetriou: Oui, je suis conscient de certaines différences, mais il semble que je ne les connais pas suffisamment.

M. Heap: Je vous remercie. Cette conversation a été très utile.

Maintenant, sur la question des tiers pays sûrs... Non, excusez-moi, je crois que vous avez déjà traité cette question en répondant à M. Allmand. Vous nous avez prévenus à nouveau contre les dangers des mesures unilatérales précipitées.

Sur la question des immigrants indépendants, le système de points etc., vous avez indiqué, nous n'avions pas besoin de superstars, mais je ne me souviens plus exactement de ce que vous avez dit sur la question. Je m'efforce d'écrire le plus vite possible, mais je suis trop lent. Il me semble avoir compris que vous nous disiez que nous serions en mesure d'obtenir assez vite les résultats que nous cherchons à partir du moment où nous obtenons de bons immigrants sans que ce soient des superstars. C'était le sens de vos paroles?

M. Papademetriou: C'est exactement ce que je voulais dire.

M. Heap: Autrement dit, il est bien difficile de savoir ce que vont devenir les superstars dans cinq ans ou dans 15 ans d'ici.

M. Papademetriou: Exactement.

M. Friesen: Où à quel endroit ils se trouveront.

M. Heap: Oui.

M. Papademetriou: Ce qui m'intéresse plus particulièrement, ce n'est pas que l'on choisisse cinq scientifiques supplémentaires parmi tous ceux que comptent l'Allemagne, l'Angleterre ou l'un quelconque des grands pays, c'est la façon dont on va pouvoir attirer les cinq Nigériens dont l'apport peut être énorme.

M. Heap: Oui, c'est ce que je pense aussi.

M. Papademetriou: Parfait. Je vous remercie. Nous sommes donc d'accord.

Mr. Heap: You would perhaps, given an equally attractive—looking Nigerian scientist and an attractive—looking German scientist, take the German for that reason. Is that it, or something like that?

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Papademetriou: Am I allowed not to answer that?

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Fee: It is probably the safest course of action.

Mr. Heap: However, I agree there are a number of things to be weighed in that.

On the matter of enforcing—and while I was writing I missed something—you raised a question of the problem of enforcement and an informal cost-benefit analysis, which might be useful. I think that was related to the matter of assigning an immigrant to a certain location and occupation.

# Mr. Papademetriou: Corrrect.

Mr. Heap: Now, most of our witnesses have been more or less sympathetic to the goal. Some of them were quite upset and talked about Charter challenges, about the idea that it is ultimately enforceable by deportation. Some of them went into quite a bit of detail about the various circumstances under which it might work an injustice. I take it, then, you were saying that you preferred the carrot rather than the stick, but that if the federal government thinks the stick should be used, we should try to stick the province with doing it. Is that right?

**Mr. Papademetriou:** I think that sort of captures the gist of my feeling on this.

Mr. Heap: But why? Can you give us a good argument why the province should let us stick them with it?

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Papademetriou: I presume they are the ones who want these immigrants.

Mr. Heap: I see.

Mr. Papademetriou: Aren't they? Isn't this part of the rationale?

• 1625

Mr. Heap: If we sent the person to Podunk to be a pharmacist and he disappeared from there and wound up in Toronto, of all places, maybe working as a consultant or something, it would be Ontario that would have to invoke the deportation if it was going to be done. Is that the idea?

Mr. Papademetriou: Or perhaps send him back to Podunk or wherever that—

Mr. Heap: But if he says he won't go. The ultimate stick offered here is then we deport you.

[Traduction]

M. Heap: Vous pourriez peut-être, en présence d'un scientifique Nigérien intéressant et d'un scientifique Allemand intéressant choisir l'Allemand pour cette raison. C'est bien ça ou quelque chose d'approchant?

Des voix: Oh, oh!

**M.** Papademetriou: Me donnez-vous la permission de ne pas répondre à la question?

Des voix: Oh, oh!

M. Fee: C'est probablement la solution la plus prudente.

M. Heap: Quoi qu'il en soit, je suis d'accord pour dire qu'il y a beaucoup d'éléments à considérer en la matière.

Sur la question de l'application—alors que j'écrivais il y a une chose qui m'a échappé—vous avez évoqué la question des difficultés que pose l'application et de l'éventualité d'un recours à une analyse coût-bénéfice informelle, ce qui pourrait être bien utile. Il me semble qu'il s'agirait en l'espèce d'affecter les immigrants à certains emplois et dans certains secteurs géographiques.

## M. Papademetriou: C'est exact.

M. Heap: Il se trouve que la plupart de nos témoins se sont montrés plus ou moins réticents face à cette éventualité. Certains d'entre eux s'en sont offusqués et ont évoqué la possibilité d'un recours en vertu de la Charte à l'idée qu'en fin de compte l'application allait se faire par voie de déplacements forcés. Quelques-uns ont exposé en détail les différentes situations qui allaient se présenter qui se traduiraient éventuellement par des injustices. Je relève ensuite que vous avez dit que vous préfériez recourir à la carotte plutôt qu'au bâton, mais qu'à partir du moment où le gouvernement fédéral décidait d'employer le bâton, il nous fallait essayer d'imposer cette solution aux provinces. C'est bien cela?

M. Papademetriou: C'est en gros ce que je pense.

M. Heap: Mais pourquoi? Pourriez-vous nous donner une bonne raison pour lesquelles les provinces nous laisseraient user du bâton à leur égard?

Des voix: Oh, oh!

M. Papademetriou: J'imagine que ce sont elles qui veulent avoir des immigrants.

M. Heap: Je comprends.

M. Papademetriou: Est-ce que je me trompe? N'est-ce pas là un des facteurs?

M. Heap: Si nous l'affectons à Podunk pour y être pharmacien et si cette personne disparaît pour se retrouver à Toronto ou ailleurs dans un poste de consultant ou quelque chose comme ça, ce serait à l'Ontario d'exiger une expulsion si c'est la solution qui est choisie. C'est bien cela?

**M. Papademetriou:** A moins qu'on le renvoie en Podunk ou tout autre lieu de ce genre. . .

M. Heap: Mais s'il ne veut pas y aller. Le bâton, dans ce cas, c'est de lui dire qu'on va alors l'expulser.

Mr. Papademetriou: Yes. Ultimately the point I was trying to make was very simple. It is an interesting idea. We've all tried it. It is micro-managing the process. It might not be worth the resources it would require, and why have another law on the statutes that you are really not going to aggressively enforce?

Mr. Heap: Yes, that is the thing.

Mr. Papademetriou: That is the whole point.

Mr. Heap: Yes, we've all tried it and it didn't work too well.

Mr. Papademetriou: If a province or a village in a province is really very much interested in getting the pharmacist to be there, maybe they should create an environment that is friendly enough so that pharmacists would voluntarily choose to stay there for a period of time.

Mr. Heap: But really, the carrot part-

Mr. Papademetriou: Precisely.

Mr. Heap: —that is more appropriately the jurisdiction of the province, or, as you said, the municipality. It looks as if it's going to be hard to find any impartial way of deciding who should swing the stick.

The Chairman: One last question, Mr. Heap.

Mr. Heap: When you talked about investors, you questioned whether the objectives are clear and transparent. Do you wish to venture a little further into that?

Mr. Papademetriou: Since the bill does not make it perfectly clear what it is that you were intending to add to it, I only had guidance from our experience with the investor visa which is modelled after your investor visa.

We drafted regulations implementing an investor visa. They were out eight or ten months ago. We expected, or at least the authors of the bill expected, an avalanche of applicants. We are after all, all of us advanced industrial societies, after the same pool of money and what has happened is that there has been a whimper. There have been only about 300 or 400 applications, only about a hundred and some applications have been approved. Ten months into the program hardly anyone has set anything up, and what we hear from talking to people, both actual investors and prospective investors, is that we've made the system so unmanageable that leaves us with no particular financial advantage or, for that matter, no particular opening for them to try to do that.

Mr. Heap: Is there any country with a program that has much more successful results?

Mr. Papademetriou: No. You have had by far the most successful results in this. Australia—

**Mr. Heap:** Some of our lawyers have told us that we're losing our investors week by week to other countries. . .

Mr. Papademetriou: Let me just tell you that I have the data with me. The second-largest number of investors in terms of the applications are investors from Canada.

[Translation]

M. Papademetriou: Oui. Finalement, ce que je voulais faire comprendre, c'est très simple. C'est une idée intéressante. Nous l'avons tous essayée. Ca consiste à gérer le mécanisme au niveau micro-économique. Ca ne justifie peut-être pas les ressources qu'il faut mettre en oeuvre et on peut se demander pourquoi il faudrait ajouter une nouvelle loi à nos codes alors que nous n'allons pas chercher véritablement à la faire appliquer.

M. Heap: Oui, c'est là la question.

M. Papademetriou: C'est toute la question.

M. Heap: Et, nous l'avons tous essayée et ça n'a pas trop bien marché.

M. Papademetriou: Si une province ou un village veulent vraiment qu'un pharmacien vienne s'installer chez eux, pourquoi ne pas créer un environnement suffisamment motivant pour que les pharmaciens choisissent d'eux-mêmes d'y séjourner pendant un certain temps.

M. Heap: Mais enfin, le volet correspondant à la carotte. . .

M. Papademetriou: Précisément.

M. Heap:...relève plutôt de la compétence des provinces ou, comme vous l'avez dit, des municipalités. Il semble qu'il sera bien difficile de trouver un moyen impartial de choisir qui va brandir le bateau.

Le président: Une dernière question, monsieur Heap.

M. Heap: En parlant des investisseurs, vous vous êtes demandé si les objectifs étaient clairs et transparents. Pourriezvous élaborer un peu plus à ce sujet?

M. Papademetriou: Etant donné que le projet de loi ne précise pas clairement ce que vous avez l'intention d'ajouter à ce mécanisme, je ne peux que tabler sur mon expérience de notre visa s'adressant à nos investisseurs, qui est calqué sur le vôtre.

Nous avons passé une réglementation d'application du visa destiné aux investisseurs. Il y a huit à 10 mois que c'est sorti. Nous nous attendions, c'était tout du moins le cas des auteurs du projet de loi, à une avalanche de demandeurs. Après tout, nos sociétés sont toutes des sociétés industrielles développées qui courtisent les mêmes investissements et pourtant la montagne a accouché d'une souris. Nous n'avons enregistré que 300 à 400 demandes dont un peu plus d'une centaine ont été acceptées. Dix mois après l'instauration du programme presque personne n'a encore fait quoi que ce soit et j'entends dire en parlant avec les gens, aussi bien avec ceux qui ont déjà investi qu'avec ceux qui envisagent de le faire, que notre système est devenu tellement ingérable qu'il ne leur reste plus aucun avantage financier déterminé ni même aucune possibilité d'entreprendre quoi que ce soit.

M. Heap: Y a-t-il des pays qui ont obtenu de meilleurs résultats avec ce programme?

M. Papademetriou: Non. C'est vous qui aviez eu de loin les meilleurs résultats en la matière. L'Australie. . .

M. Heap: Certains de nos avocats nous ont dit que toutes les semaines nous perdions des investisseurs au profit d'autres pays...

M. Papademetriou: J'ai justement les statistiques sur moi. Le Canada vient au deuxième rang pour ce qui est du nombre d'investisseurs présentant une demande chez nous.

Mr. Heap: I see.

Mr. Papademetriou: Now, we do not have any evidence, at least I didn't have any access to the data that would indicate whether these are Canadian citizens who are seeking to enter the United States through the investment category, or investors who came to Canada who would then invest as a second step to the United States and abandon Canada.

Mr. Heap: All right. Came to the United States. . .

Mr. Papademetriou: No, may have to come to Canada, invested in Canada, and are now abandoning Canada.

Mr. Heap: This is very traditional in Canada, that Canada is the back door into the United States for investors or workers.

Mr. Friesen: I'm beginning to worry about myself because my mind is starting to operate the same way Dan's is, and that is terrible. I am concerned about what you mean by transparency in the whole program.

Mr. Papademetriou: I don't know how far you carry it, but certainly you have clear, understandable laws. The people who are affected by them, whether it is the service function, or the enforcement function or the entry function should understand what the requirements are, should have a sense of if indeed they pass all hurdles the outcome is going to more or less be predetermined. They should have a sense of how much time it is likely to take, and things like that.

• 1630

I spent some time with the proposed legislation here. We have apparently a much higher capacity for writing legislation that is totally incomprehensible and regulations that are twice as incomprehensible as legislation.

Mr. Friesen: Would you say that to the press? We could use that. I take it that in this context you go back to a kind of a slogan, give me your poor, and so forth, because they have an incentive system.

Mr. Papademetriou: I do actually subscribe to that.

Mr. Friesen: I have no problem with that, I would qualify. If they are wealthy entrepreneurs they're in for what they can get out of it anyway, in terms of quick return. I am deeply suspicious that they would move on if there was a better deal somewhere else. They're not interested in the country.

Mr. Papademetriou: In the case of the United States, and clearly many of my remarks are coloured by my intense knowledge of our own system, this is in a sense an investor visa, some sort of a competition for a pool of money and people. It enters some people's mind that they might be available to go anywhere, possibly to the highest bidder, or to the one who creates the best package of opportunities for them.

In the United States, before we actually created a specific investor visa, we already have opportunities for people who are really hard-nosed businessmen. It allows them to come to the United States and establish themselves, and after a period

[Traduction]

M. Heap: Ah bon.

M. Papademetriou: Nous ne savons pas exactement, du moins je n'ai pas consulté de statistiques en ce sens, dans quelle mesure il s'agit de citoyens canadiens qui cherchent à entrer aux Etats-Unis en tant qu'investisseurs, ou d'investisseurs qui sont d'abord entrés au Canada et qui cherchent ensuite dans un deuxième temps à quitter le Canada pour investir aux Etats-Unis.

M. Heap: Je comprends. Qui sont allés aux Etats-Unis. . .

M. Papademetriou: Non, qui sont éventuellement allés au Canada, qui ont investi au Canada, et qui quittent maintenant le Canada.

M. Heap: C'est très classique au Canada, le Canada n'étant que le passage obligé pour entrer aux Etats-Unis, que ce soit pour les investisseurs ou pour les travailleurs.

M. Friesen: Je commence à m'inquiéter parce que je me mets à avoir les même pensées que Dan, ce qui est horrible. Je me demande ce que vous entendez par transparence au sujet de l'ensemble du programme.

M. Papademetriou: Je ne sais pas jusqu'à quel point vous avez poussé ce souci, mais il est évident que votre loi est claire et facile à comprendre. Les gens auxquels elle s'applique, que ce soit au niveau des services, de l'application ou de l'entrée dans le pays doivent comprendre quelles sont les exigences requises et doivent comprendre qu'à partir du moment où elles franchissent tous les obstacles, le résultat est plus ou moins acquis à l'avance. Ils doivent avoir une idée des délais requis et autres facteurs de ce genre.

Je me suis intéressé à la législation qui est proposée au Canada. Nous avons apparemment une plus grande propension à rédiger des lois totalement incompréhensibles et des règlements qui le sont encore plus.

M. Friesen: Pourriez-vous le répéter à la presse? Ça pourrait nous servir. Je suppose qu'à ce moment-là vous en revenez à une espèce de slogan, envoyez-moi vos pauvres, etc., parce qu'ils pourront alors se réaliser dans le système.

M. Papademetriou: Je suis en fait d'accord avec ça.

M. Friesen: Je n'y vois pas d'inconvénient, je répondrais moi aussi aux critères. S'il s'agit d'entrepreneurs riches, ils sont là de toute façon pour obtenir le meilleur rendement le plus rapidement possible. Je crains fortement qu'ils soient tous disposés à aller ailleurs si une meilleure affaire se présente. Ce n'est pas le pays qui les intéresse.

M. Papademetriou: Dans le cas des États-Unis, et bien entendu nombre de mes observations s'expliquent par le fait que je connais surtout notre propre système, il s'agit en quelque sorte d'un visa destiné aux investisseurs, qui résulte en quelque sorte du jeu de la concurrence pour accéder à un réservoir d'argent et de personnes. D'aucuns pensent que ces investisseurs pourraient très bien aller ailleurs, éventuellement là où la situation est plus avantageuse ou là où on leur offre les meilleures conditions.

Aux États-Unis, avant la création effective d'un visa s'adressant spécialement aux investisseurs, un certain nombre de possibilités s'offraient déjà aux hommes d'affaires véritablement dynamiques. Il leur était déjà possible d'entrer Bill C-86

[Text]

of time change categories from temporary to permanent. What we are really adding to this is an upfront guarantee of permanent residence. Even that guarantee is conditional, as yours will be now, on a review after two years to show that you have really met all the requirements of the investment.

Mr. Friesen: As someone else pointed out, the people coming before us are concerned about Charter challenges, to the fact that you have to go to a certain location, perhaps Leroy, Saskatchewan, as somebody said yesterday. I think that is silly. First of all, we are not talking about refugees who are under duress. We are talking about people who can make a decision overseas as to whether or not they want to participate. They don't have to come. Why in the world would that be considered an infringement on their right, if you say you have to go to a certain locality.

Mr. Papademetriou: With regard to investors, I don't see why. You are absolutely right because investors, once they commit their money to a place, are not likely to get up and leave the next day. In other words, you don't need the enforcement machinery afterwards, about whether they stayed there or not.

Mr. Friesen: I don't think anybody has suggested that the legislation says this ought to apply to other immigrants, it is only to investors.

What kinds of carrots can the provinces offer?

Mr. Papademetriou: I don't know, perhaps low-interest loans if there is a village that needs a doctor. There are many different ways you can make it easier for a doctor to be established there. If that means subsidized housing, an office or what have you, I would leave the private sector to determine what is the proper balance of incentives in this regard.

Mr. Friesen: Your illustration hits a sore point, because you know that the medical union is the toughest in the world in terms of admitting practitioners from another country.

Mr. Papademetriou: Yes, we are the same way.

The Chairman: Thank you, Mr. Friesen. Mr. Fee.

Mr. Fee: I would like to compliment the witness for his very excellent presentation. I thoroughly enjoyed it. I am sorry the minister's assistant wasn't able to stick around and listen because you did something that the departmental officials from Canada weren't able to do. You put a bit of poetry into your presentation. I think you pointed out that perhaps one of the things wrong with the system is that it is too driven by statistics, and so on.

I appreciated the principles you mentioned, to start with, and like Dan, I couldn't quite get them all written down or get them out of the transcripts. But number six is the one I liked—the challenges facing all of us to make sure that demagogues and populace don't have the opportunity to shape policy. There is something that has happened around this table during the past number of presentations. We have all had the chance to have dispelled a lot of the myths

[Translation]

aux États-Unis pour s'y établir et, après un certain temps, de changer de catégorie pour passer d'une résidence temporaire à une résidence permanente. Ce qui vient s'ajouter en fait aujourd'hui, c'est une garantie au départ de résidence permanente. Même cette garantie est assujettie, comme chez vous aujourd'hui, à la condition qu'au bout de deux ans, l'examen du dossier prouve que toutes les exigences fixées en ce qui concerne l'investissement ont été remplies.

16-9-1992

M. Friesen: Comme quelqu'un l'a déjà fait remarquer, les témoins qui se présentent devant nous s'inquiètent des difficultés possibles en vertu de la Charte, du fait qu'il faudra s'implanter dans certaines localités, à Leroy, en Saskatchewan, par exemple, comme quelqu'un nous l'a dit hier. C'est stupide à mon avis. Tout d'abord, nous ne parlons pas ici de réfugiés obligés de venir au Canada. Il s'agit ici de gens qui, de l'autre côté de l'océan, peuvent choisir librement de participer ou non au programme. Ils ne sont pas forcés de venir chez nous. Pourquoi diable serait-ce attenter à leurs droits que de leur dire qu'il le leur faut s'implanter dans telle ou telle localité.

M. Papademetriou: En ce qui concerne les investisseurs, je ne vois pas pourquoi. Vous avez tout à fait raison en ce qui a trait aux investisseurs parce qu'une fois qu'ils ont investi de l'argent dans une localité, il est peu probable qu'ils décident de s'en aller du jour au lendemain. Autrement dit, vous n'avez pas besoin de mettre en place un mécanisme de contrôle après coup pour vous assurer qu'ils restent.

M. Friesen: Personne n'a laissé entendre à mon avis qu'il faudrait que cette législation s'applique à d'autres catégories d'immigrants; c'est uniquement aux investisseurs.

Quel genre de carottes peuvent proposer les provinces?

M. Papademetriou: Je ne sais pas, peut-être des prêts bonifiés si un village a besoin d'un médecin. Il y a bien des façons de faciliter l'installation d'un médecin dans un tel cas. Il peut s'agir de subventionner le logement, l'installation d'un bureau, etc., et je laisserai au secteur privé le soin de déterminer tout l'éventail des incitations possibles à cet égard.

M. Friesen: Vous abordez un domaine délicat puisque vous n'ignorez pas que la corporation des médecins est la plus fermée du monde face aux praticiens des pays étrangers.

M. Papademetriou: Oui, c'est la même chose chez nous.

Le président: Merci, monsieur Friesen. Monsieur Fee.

M. Fee: Je tiens à complimenter le témoin pour son excellent exposé. Je l'ai particulièrement apprécié. Je regrette que l'adjoint du ministre n'ait pas pu rester à vous écouter parce que vous avez réussi à faire quelque chose que n'ont pas pu faire les fonctionnaires du ministère fédéral. Vous avez mis un peu de poésie dans votre exposé. Vous avez signalé, je crois, que le système avait peut-être tort de faire la part trop belle aux statistiques et à des choses de ce genre.

J'ai bien aimé tout d'abord les principes que vous avez exposés et, comme Dan, je n'ai pas tout à fait réussi à les prendre sous la dictée ou à les reproduire à partir des documents. Toutefois, c'est le principe numéro 6 que j'ai préféré—la nécessité pour chacun d'entre nous d'éviter que les démagogues et la populace ne se mêlent d'élaborer la politique. Il y a un certain courant qui est passé autour de cette table au cours des derniers exposés qui nous ont été

surrounding immigration. We have heard the answers, we have heard facts. Unfortunately that is not what gets picked up and reported back home, and so those myths still abound out in the general populace. We do have a challenge to make sure the people know the facts. I thank you for doing that, or helping us realize that, and accept the challenge you put there.

• 1635

I want to ask two questions. First, you made a comment that U.S. law-makers had a momentary love affair with our system. I would like you to briefly expound on that. What was the love affair and why did they abandon it if they loved it so much.

Mr. Papademetriou: We did not really abandon it. We are very much like you, possibly because we work so closely. Our immigration services work closely with one another, and many of us understand the other's system. We have borrowed lots of things over the years, not just the investors.

The momentary lapse that I referred to was whether we should develop an independent stream based solely on the points assessment system, rather than retain and enhance the system we always had, which is to allow the entrepreneur, the business person, to decide the skill that he or she needs, although the individual might be around the world, and then use that process, what you call the validation process, to bring in all of our independent immigrants, and we opted for doing that.

**Mr. Fee:** Thank you. Briefly, could you tell me how the refugee determination system works south of the border?

Mr. Papademetriou: Very poorly. I am afraid I cannot not give you a good answer on this. If you need a good answer that will give you a step-by-step look at how we handle it, you will have to ask someone else to do it.

Mr. Fee: Thank you.

The Chairman: On behalf of the whole committee, thank you very much. We will read the transcript with great interest as we approach clause-by-clause.

Mr. Papademetriou: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I would ask Mr. John Frecker to come forward. Mr. Frecker is a former commissioner with the Law Reform Commission of Canada.

Colleagues, you will remember that Mr. Frecker was lined up for an earlier date. He was kind enough to accommodate our parliamentary schedules by becoming back today.

Mr. Frecker, we shall be eternally grateful to you for that kindness some weeks ago. Do you understand our process of making a statement and questions afterward?

# [Traduction]

faits. Nous avons tous eu la possibilité d'écarter un certain nombre de mythes entourant l'immigration. Nous avons entendu des réponses, nous avons entendu des faits. Malheureusement, ce n'est pas ce qui est relevé et rapporté à l'échelle du pays et les mythes continuent à avoir la vie dure dans l'ensemble de la population. Il nous incombe de faire en sorte que la population connaisse les faits. Je vous remercie de l'avoir fait pour nous ou d'avoir contribué à nous le faire comprendre et j'accepte le défi que vous nous invitez à relever.

J'ai deux questions à vous poser. Tout d'abord, vous avez fait observer que les législateurs des États-Unis se sont entichés pendant un certain temps de notre système. J'aimerais que vous nous en disiez rapidement un peu plus. Pourquoi s'en sont-ils entichés et pourquoi l'ont-ils abandonné s'ils l'aimaient tellement.

M. Papademetriou: Nous ne l'avons pas vraiment abandonné. Nous sommes très proches de vous, en raison peut-être du fait que nous collaborons très étroitement. Nos services d'immigration travaillent la main dans la main et nous sommes nombreux à connaître le système de l'autre. Nous vous avons emprunté de nombreuses choses au fil des années, et pas seulement le programme des investisseurs.

Le clivage momentané dont j'ai parlé consistait à se demander s'il nous fallait élaborer un système indépendant axé uniquement sur une classification par points plutôt que de conserver et d'améliorer le système que nous avons toujours eu, qui consiste à laisser à l'entrepreneur, à la personne dans les affaires, le soin de décider de la qualification dont elle a besoin, même si elle se trouve à parcourir le monde, et de se servir ensuite de ce mécanisme, que vous qualifiez de mécanisme de validation, pour faire venir tous nos immigrants indépendants, et c'est ce que nous avons choisi de faire.

M. Fee: Je vous remercie. Rapidement, pouvez-vous me dire de quelle façon opère le mécanisme de détermination des réfugiés au sud de la frontière?

M. Papademetriou: Très difficilement. J'ai peur de ne pas pouvoir bien vous répondre à ce sujet. Il vous faudra vous adressez à quelqu'un d'autre si vous voulez vous faire expliquer étape par étape de quelle façon ça fonctionne.

M. Fee: Je vous remercie.

Le président: Au nom de tous les membres du comité, je vous fais tous mes remerciements. Nous lirons la transcription avec grand intérêt au moment de l'étude article par article.

M. Papademetriou: Merci, monsieur le président.

Le président: Je demande à John Frecker de s'avancer. M. Frecker est un ancien commissaire de la Commission de réforme du droit du Canada.

Mes chers collègues, je vous rappelle que M. Frecker devait comparaître à une date antérieure. Il a bien voulu tenir compte de notre calendrier parlementaire et revenir aujourd'hui.

Monsieur Frecker, nous vous serons éternellement reconnaissants de la gentillesse dont vous avez fait preuve il y a quelques semaines. Etes-vous au courant de notre façon de procéder au moyen d'un exposé suivi de questions? Bill C-86

[Text]

Mr. John Frecker (Former Commissioner, Law Reform Commission of Canada): I understand.

I want to thank the committee for giving me this opportunity to make a presentation today. Since a copy of my brief was distributed to the committee prior to the last session, I do not think it is necessary to read it, even in summary. There are a couple of things I would like to touch on, and then we can open it for discussion and any questions that might be appropriate.

The critical point I referred to in my written brief was the view the Law Reform Commission came to after studying the refugee determination process, that a clear distinction has to be drawn between refugee affairs and immigration issues. This is something the present immigration act fails to do, and Bill C–86 only perpetuates that failure.

The problem is that the concerns in the two areas are fundamentally different. The concern in the immigration area is labour market driven, economically driven. The idea is the coherent building of Canadian society through rational selection of people who are chosen to make a contribution to that society. However, the refugee process is driven by humanitarian concerns and a recognition that there are people in the world who desperately need asylum from intolerable conditions in their own country.

The tension that exists between the two of them is clear. The refugee system should be driven by a spirit of generosity, but if the immigration system is to work and the policies that it is pursuing are to be implemented, by necessity it must be driven by control concerns, unless we return to the situation we had at the turn of the century with an open door immigration policy because we were trying to fill the country. That's not the case today. There are more people anxious to come to Canada than Canada is prepared to accept and integrate into Canadian society at the present time.

• 1640

The consequence of that confusion is that you end up with a refugee determination process that at many steps along the way is confounded by this control concern. There's a constant risk of the system going over the brink and failing to respect the humanitarian impulse that should be lying behind the refugee determination process. The commission sort of backed away from this recommendation when we were drafting the report, but my own feeling, which I mention at the end of my brief, is that the only long–term solution to this problem is to have two separate pieces of legislation: an immigration act and a refugee act.

Short of that, a clearer distinction needs to be drawn between the two processes and priority in processing, if you will, when a refugee issue is raised, when a person makes a refugee claim. Priority has to be given to adjudication of the

[Translation]

M. John Frecker (ancien commissaire, Commission de réforme du droit du Canada): Je suis au courant.

Je tiens à remercier le comité de m'ayoir accordé la possibilité de présenter un exposé aujourd'hui. Étant donné que j'ai fait parvenir une copie de mon mémoire au comité avant la fin de la dernière session, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de la lire ni même de la résumer. Il y a un ou deux points que j'aimerais aborder, après quoi nous pourrons passer à la discussion et je répondrai à toutes les questions que vous jugerez bon de me poser.

Le point fondamental que j'ai souligné dans mon mémoire, c'est que la Commission de réforme du droit, après avoir étudié le mécanisme de détermination des réfugiés, en est venu à la conclusion qu'il fallait distinguer clairement entre la question des réfugiés et celle de l'immigration. C'est quelque chose que ne fait pas la loi actuelle sur l'immigration et le projet de loi C-86 ne fait que perpétuer cette lacune.

Le problème vient du fait que les préoccupations sont fondamentalement différentes dans les deux domaines. La préoccupation, dans le domaine de l'immigration, est de nature économique, c'est celle du marché du travail. Le principe est de bâtir de manière cohérente à la société canadienne en sélectionnant de manière rationnelle les gens qui ont été choisis pour participer au développement de cette société. De son côté, la politique des réfugiés est guidée par des considérations humanitaires et par la reconnaissance du fait qu'il y a des gens dans ce monde qui ont désespéremment besoin d'un asile pour échapper aux conditions intolérables qui règnent dans leur pays.

La dichotomie entre les deux systèmes est évidente. La politique des réfugiés doit être empreinte d'un esprit de générosité mais, si l'on veut que la politique d'immigration fonctionne et que les buts poursuivis soient atteints, il faut nécessairement obéir à des impératifs de contrôle, à moins d'en revenir à la situation qui régnait au début du siècle lorsque nous nous sommes efforcés de peupler le pays en pratiquant une politique des portes ouvertes en matière d'immigration. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Il y a plus de gens qui veulent venir au Canada que le Canada est prêt à en accepter et à en intégrer à l'heure actuelle au sein de la société canadienne.

Du fait de cette confusion, on se retrouve avec un mécanisme de détermination des réfugiés qui sort bien souvent des préoccupations liées au contrôle. On risque constamment de passer la mesure et de perdre l'impulsion humanitaire qui doit être à la base du mécanisme de détermination des réfugiés. La commission a en quelque sorte renoncé à faire cette recommandation au moment où elle a rédigé le rapport mais mon propre sentiment, que je vais connaître à la fin de mon mémoire, c'est que la seule façon de résoudre à long terme ce problème, c'est de se doter de deux législations distinctes: une loi sur l'immigration et une loi sur les réfugiés.

Si l'on ne va pas jusque là, il faut établir une distinction claire entre les deux mécanismes et entre les priorités qui régissent, si vous voulez, le traitement d'un dossier de réfugié, lorsqu'une personne présente une demande de

refugee claim before dealing with the person in the immigration system in light of the outcome of the refugee process. If the person succeeds in the presentation of the refugee claim and is recognized as a Convention refugee, that person should be granted asylum in Canada.

The next question, whether they should be accepted for permanent resettlement in Canada, is a completely separate question and is something that is properly dealt with through the immigration process. Now we tend to treat the finding of refugee status as a finding of immigration eligibility, and the person can immediately apply for landing.

As a consequence, particularly if the refugee system is operating generously, as I would hope it does, that will attract into the refugee stream people who are what I'll call marginal claimants. They may come from countries where conditions are sufficiently unpleasant that there's an objective basis for at least making a claim, or a credible basis for making a claim, but they themselves may not be truly in need of asylum. What they are looking for is the opportunity to make a better life for themselves in Canada.

If it's clear that the consequence of a finding of refugee status is limited to a right of asylum in Canada for as long as the conditions that give rise to the need for asylum prevail and that the immigration question of permanent resettlement in Canada will be dealt with in a totally separate transaction, I think that would represent a net improvement in the current system.

We could have a refugee determination process that is more clearly devoted to an exploration of the asylum concern and could then look at the person who was granted asylum and assess that person's entitlement, if you will, or eligibility for permanent resettlement in Canada on the basis of immigration criteria. Clearly, if the person comes from a country that is oppressive and there is no change in that country over an extended period of time, at some point the humanitarian concern that had us give them asylum in the first place also requires that we consider them for permanent resettlement in Canada, because people do have to get on with their lives.

That decision need not be taken the moment the refugee claim is decided. The reality of it is that many of the people who come here as refugees are not obvious candidates for permanent settlement in Canada. Some of them, because of their background and everything else, may have difficulty integrating in Canada. To put all the chips on that permanent resettlement issue on the table the moment they arrive, or the moment their claim is determined, is probably misguided from the perspective of Canada as the receiving country and also not necessarily in the best interests of the claimant.

## [Traduction]

réfugié. La priorité doit être de se prononcer sur la demande de réfugié avant d'aborder la question de l'immigration à la lumière de la décision prise au sujet de la qualité de réfugié. Si une personne réussit à faire reconnaître sa demande de réfugié et est reconnue comme réfugié au titre de la convention elle doit se voir accorder l'asile au Canada.

La question qui se pose ensuite, soit celle d'une réinstallation permanente au Canada est tout à fait distincte et c'est dans le cadre du mécanisme d'immigration qu'il convient de l'aborder. A l'heure actuelle, nous avons tendance à considérer que l'octroi du statut de réfugié donne droit à la possibilité d'immigrer et la personne en cause est immédiatement autorisée à présenter une demande d'établissement comme immigrant.

En conséquence, plus particulièrement si le mécanisme des réfugiés est administré généreusement, et j'espère qu'il l'est, un grand nombre de demandeurs qui constituent des cas limites sont attirés par le mécanisme d'accueil des réfugiés. Ces gens peuvent très bien venir d'un pays dans lequel les conditions de vie sont suffisamment difficiles pour qu'ils aient au moins une raison objective de présenter une demande, ou un dossier de demande crédible, sans être même véritablement obligés de se trouver un asile. Ce qu'ils recherchent, c'est la possibilité d'améliorer leur condition de vie en s'installant au Canada.

S'il est clair qu'à partir du moment où la qualité de réfugié ne donnerait droit qu'à une possibilité d'asile au Canada que tant que subsiste la situation ayant donné lieu à la demande d'asile et où la question de l'immigration est de la réinstallation permanente au Canada sera traitée complètement à part, il y aura à mon avis une nette amélioration par rapport au système actuel.

Nous pourrions alors appliquer un mécanisme de détermination de la condition de réfugié plus clairement axé sur les préoccupations liées à l'asile et s'intéresser ensuite à la personne bénéficiant de cet asile pour voir dans quelle mesure elle peut prétendre, si vous voulez, à une réinstallation permanente au Canada en appliquant les critères liés à l'immigration. Bien évidemment, si une personne vient d'un pays qui l'opprime et s'il ne se produit aucun changement dans ce pays pendant une période assez longue, il faut à un moment donné que les préoccupations humanitaires qui nous ont incités à lui donner asile au départ nous amènent alors à envisager une réinstallation permanente au Canada, parce qu'il faut bien que les gens puissent vivre normalement.

Cette décision n'a pas à être prise au moment où l'on se prononce sur la demande de réfugié. En réalité, nombre de gens qui arrivent ici en tant que réfugiés ne sont pas les meilleurs candidats à une réinstallation permanente au Canada. Certains d'entre eux, étant donné d'où ils viennent et pour bien d'autres raisons, peuvent avoir de la difficulté à s'intégrer au Canada. Mettre tous nos oeufs dans le même panier sur la question de la réinstallation permanente au moment où ils arrivent, ou au moment où l'on se prononce sur leur demande, voilà qui est probablement une erreur du point de vue du Canada en tant que pays d'accueil et qui n'est pas nécessairement dans le meilleurs intérêts du demandeur.

Bill C-86

[Text]

What Canada should be doing beyond separating the asylum and the settlement concerns is trying to help the people who are given asylum here find a permanent place of settlement, whether it be in Canada or abroad or back in their own country, at the earliest possible date. More attention should be focused on trying to ameliorate the conditions that give rise to the person's need for asylum in the first place. Canada, through participation in international organizations and through its foreign aid policy and so on, should be working non-stop to try and improve the conditions that drive people into the refugee stream in the first place.

• 1645

The 1951 convention is pre-eminently a political convention. You have probably heard other witnesses explain the history of it. It evolved out of World War II and the primary criteria are fear of persecution for political, religious or racial grounds. It doesn't address the other compelling things that are driving people into the refugee system in the modern world, such as the conditions of economic chaos and starvation and so on that are prevailing in areas like the Horn of Africa.

It doesn't adequately address the situation of civil unrest in countries that make life intolerable for virtually all of its citizens. The citizens themselves are not the target of direct persecution, it is just that they are living in an environment where to stick their noses out the door is to risk being shot. We are trying to accommodate people from these situations, from countries like Somalia, Yugoslavia and Lebanon when it was in a state of chaos, by recognizing refugee claims. But the system really is not geared to deal with that, and there is a lot of conflicting jurisprudence coming out of the refugee board. Some of it says people in those circumstance are refugees, some of it says they aren't.

The need is try to rid the world of these underlying conditions and to focus on an efficient, generous humanitarian determination process in Canada. To get down to the specifics of the process, the commission was alarmed by the inordinate amount of money and human energy being spent on a litigation-driven determination process that is geared to getting it right on the individual claims, but is not really efficient at delivering asylum efficiently to the large numbers of people who need it. A number of recommendations were made to deal with that, some of which are addressed in Bill C-86, some of which aren't.

# [Translation]

En plus de traiter séparément la question de l'asile et celle de la réinstallation, il faut que le Canada s'efforce d'aider les gens à qui il donne asile à trouver un lieu de réinstallation permanente, que ce soit au Canada ou à l'étranger ou encore dans leur propre pays, dès que c'est possible. Il convient de chercher davantage à améliorer les conditions qui ont motivé la demande d'asile au départ. Le Canada, en participant à l'action des organisations internationales et par l'intermédiaire de sa politique d'aide étrangère, par exemple, doit faire le maximum pour essayer d'améliorer la situation des gens qui les amène à se réclamer au départ de la condition de réfugié.

La convention de 1951 est avant tout une convention politique. Vous avez probablement entendu d'autres témoins en faire l'historique. Elle découle de la Deuxième Guerre mondiale et elle s'efforce avant tout de lutter contre les persécutions politiques, religieuses et raciales. Elle ne fait pas mention d'autres raisons contraignantes qui font que les gens cherchent à se réfugier ailleurs dans notre monde moderne, des conditions comme le chaos économique ou la famine par exemple, que l'on retrouve dans des régions comme celle de la Corne de l'Afrique.

Elle ne prend pas suffisamment bien en compte des situations caractérisées par des troubles civils dans certains pays qui font que la vie est intolérable pour pratiquement toute la population. La population elle-même ne subit pas directement les persécutions mais elle vit tout simplement dans un environnement qui l'empêche de mettre le nez dehors sans crainte de se faire tuer. Nous essayons de tenir compte de ces situations, dans des pays comme la Somalie, la Yugoslavie ou le Liban, lorsque le chaos régnait dans ce pays, en acceptant les demandes de réfugié. Toutefois, notre système n'est pas vraiment fait pour régler ce genre de chose et nous recevons beaucoup de jugements contradictoires de la part de la Commission du statut de réfugié. Certaines personnes placées dans telle situation sont considérées comme des réfugiés alors que d'autres ne le sont pas.

Il nous faut chercher à épargner au monde ce genre de situation et nous efforcer d'appliquer au Canada un mécanisme de détermination du statut de réfugié qui soit efficace, généreux et humanitaire. Pour ce qui est des détails pratiques, la commission s'est alarmée de voir la quantité énorme d'argent et d'énergie consacrée au fonctionnement d'un mécanisme de type judiciaire visant à décider des demandes individuelles mais dont l'efficacité, lorsqu'il s'agit d'accorder un asile au grand nombre de gens qui en ont besoin, laisse véritablement à désirer. Un certain nombre de recommandations ont été faites pour remédier à cette situation, dont certaines ont été reprises dans le projet de loi C-86, d'autres pas.

The first was the notion that claimants, if they come from circumstances where they obviously are in need of asylum—their claim could be disposed of through an administrative process, without the need for a full hearing. I am pleased to note that Bill C–86 does open the door to that possibility, whereas the existing legislation requires at least the charade of a full hearing, and that is very wasteful of resources.

Another point that the commission noted, one I regret to say Bill C-86 hasn't picked up on, was that the process of decision by two member panels is very wasteful of resources. It requires double the personnel to hear the claims; it creates scheduling problems because an extra person has to be accommodated if a hearing is adjourned and you then have to reconvene that same panel to hear the claim; and in the opinion of the commission, based on an empirical study of the actual hearing process, on balance it leads to poorer quality decision-making, particularly when it is paired with the presumption that a decision will operate in favour of claimant in the event of a split decision, paired with the requirement that if a decision is a negative decision, the member is expected to deliver written reasons.

All of these elements operate to put a subtle pressure on board members to suspend judgment and simply pass the claimants through. From an impulse of generosity and humanitarian concern I have no particular problem with that, but one of the consequences is that it undermines the integrity of the process and contributes to the problem that we are trying to deal with, which is attracting into the system people I would characterize as marginal claimants.

If people look at it and say we have a very high probability of acceptance regardless of the merits of our claim, and we have a very low probability of being accepted in Canada if we go through normal immigration channels, the natural reflex will be to try the refugee system. If the refugee system is geared to have one decision-maker focusing—as a judge does in a civil or criminal proceeding—on the facts before him or her, and is forced to take full responsibility for rendering that decision, it is my submission that the process of decision-making will itself be more responsible and will hopefully be more accurate.

• 1650

The consequence of that is that you need some kind of effective appeal or reconsideration mechanism, because you can't have a system that has just one person making the decision with no external review or accountability. The planners of the system seem to have a pathological fear of introducing effective review or appeal rights, because they see that as an opportunity for people to use due process to obstruct quick disposition of claims.

[Traduction]

Tout d'abord il y a le principe selon lequel les demandeurs, à partir du moment où ils arrivent pour échapper à une situation qui justifie de toute évidence le droit d'asile doivent voir leur demande être traitée par voie administrative sans qu'il y ait une audience en bonne et due forme. Je suis heureux de constater que le projet de loi C–86 ouvre la porte à cette possibilité alors que la loi actuelle exige que l'on suive au minimum toute la procédure d'audiences en bonne et due forme, ce qui est un véritable gaspillage de ressources.

Un autre point relevé par la commission, et je regrette que le projet de loi C-86 ne l'ait pas repris, c'est qu'une procédure aux termes de laquelle les décisions sont prises par deux commissaires est un véritable gaspillage de ressources. Il faut doubler le personnel pour entendre les demandes; les difficultés dues au calendrier sont multipliées parce qu'il faut prendre les dispositions nécessaires pour une personne supplémentaire en cas d'ajournement de l'audience et rappeler ensuite les mêmes commissaires pour entendre la demande; enfin, de l'avis de la commission, et après une étude détaillée du fonctionennement effectif des audiences, il faut conclure qu'il en sort des décisions de moindre qualité, surtout lorsqu'on parle du principe que l'on va trancher en faveur du demandeur en cas de décision partagée et compte tenu du fait qu'en cas de décision négative, celui qui en est l'auteur doit motiver sa décision par écrit.

Tout ces éléments agissent de manière subtile et font que les membres de la commission suspendent leur jugement et se contentent d'admettre les demandeurs. Sur le plan de la générosité pour des raisons humanitaires je n'y vois aucun inconvénient, mais cette façon de procéder a pour conséquence de miner l'intégrité du système et de contribuer au problème que nous cherchons à éviter, soit d'attirer dans le système des gens que je qualifierais de cas limite.

À partir du moment où après s'être penchés sur la question, les gens s'aperçoivent qu'ils ont une très forte probabilité d'être acceptés en tant que réfugiés quelle que soit la justification de leur demande, alors qu'ils ont une très faible probabilité d'être acceptés au Canada s'ils passent par la voie normale de l'immigration, leur réflexe naturel sera d'essayer de passer par le mécanisme des réfugiés. Si le mécanisme des réfugiés est confiné au jugement d'une seule personne—comme le fait un juge en matière civile ou pénale—appelée à trancher en fonction des faits qui lui sont présentés et tenue d'assumer l'entière responsabiltié de cette décision, je soutiens que les décisions seront prises de manière plus responsable et, il faut l'espérer, de manière plus juste.

Par conséquent, il faut un mécanisme efficace d'appel ou de réexamen, parce qu'on ne peut laisser une seule personne prendre la décision sans devoir rendre de comptes et sans réexamen extérieur. Les concepteurs du système semblent avoir une peur pathologique des réexamens ou des droits d'appel qui, pour eux, permettent de bloquer le règlement rapide des demandes en invoquant les règles relatives à l'application régulière de la loi.

Bill C-86

[Text]

The commission, after careful review of the situation, concluded that it is indeed possible to have an effective review mechanism, which is discussed in the brief—the idea of internal review of decisions on very specific grounds, a process that can operate very expeditiously and result in a net saving of resources—that claimants are more likely to have a fair result from the process, and that the result is likely to be yielded more quickly, if a decision made by a single board member is subject to an effective mechanism of internal review within the board, instead of the present system, which is the two-member panel, a deemed favourable result in certain circumstances and a deemed unfavourable result in other circumstances in the event of a split decision, and very, very limited access to the Federal Court on judicial review.

In the commission's report—and I don't know whether members of the committee have access to it; copies of it were sent to the members of the standing committee and there were only a limited number of copies produced—there is a fairly detailed analysis of that whole issue of how the single—member hearing, combined with the internal review, is in the final analysis more resource efficient than the present system of a single hearing before two members, with limited access to the Federal Court.

There are other points that I would like to bring to your attention:

I cannot support too strongly the initiative in Bill C-86 to abolish the two-tiered hearing process and to get rid of the current credible basis hearing. It was identified universally by the people who were consulted in the process of our study, and it was obvious to our researchers when they were doing the field study, that particular element in the present system is incredibly wasteful of time and resources and yields virtually no benefit. So that is a provision in Bill C-86 that is to be strongly commended.

However, going through I note, if I have read Bill C-86 properly, that it doesn't delete the credible basis hearing provisions from the current Immigration Act. It seems to just skip over them. I think it is section 46.01, if I am not mistaken. I have a supplementary list of specific amendments that would be necessary to effect the comments I have made in my brief, which I will distribute at the end of my verbal presentation. My suggestion is that careful attention should be paid to that problem to see if an addition has to be made to Bill C-86 to delete that provision from the act. I hope I am not mistaken in my understanding of that particular problem.

The consequence of eliminating the credible basis hearing is that there is still a desire on the part of the designers to have some quick and dirty way of screening out the obviously ineligible claimants. They had the safe third country provision in the existing act and never invoked it. Now they have come up with the new mechanism, which you were discussing with the previous witness and with other witnesses the last day I was here, of having the senior immigration officer in an administrative process check whether the person is eligible to have their claim determined. I can't stress too strongly that this is a completely unsatisfactory way to deal with this particular problem.

[Translation]

Après avoir étudié la situation attentivement, la Commission a conclu qu'il était effectivement possible de mettre en place un mécanisme d'examen, comme le décrit le mémoire—l'idée d'un examen interne des décisions en raison de motifs très précis, processus qui peut être très rapide et permettre une économie de ressources—que le processus a des chances d'aboutir à des résultats plus justes pour les demandeurs et ce plus rapidement, si une décision prise par un seul membre peut faire l'objet d'un examen interne à la Commission, au lieu du système actuel, c'est-à-dire du tribunal de deux membres, avec un résultat jugé favorable dans certaines circonstances et défavorables dans d'autres lors de décisions partagées et un accès très, très limité à la cour fédérale pour un réexamen judiciaire.

Dans le rapport de la Commission—et je ne sais pas si les membres du comité l'ont vu; des exemplaires en ont été envoyés aux membres du comité permanent et il n'y en a eu qu'un nombre limité—on trouve une analyse assez détaillée de toute cette question, où l'on voit que l'audience devant un seul membre associée à l'examen interne est en dernier analyse plus efficace sur le plan des ressources que le système actuel d'une seule audience devant deux membres, avec un accès limité à la Cour fédérale.

Il y a d'autres éléments sur lesquels j'aimerais attirer votre attention:

Je suis absolument ravi que le projet de loi C-86 prévoie l'abolition du processus d'audiences à deux paliers et la suppression de l'audience actuelle sur le bien fondé de la demande. Toutes les personnes que nous avons consultées dans le cadre de notre étude ont soulevé cette question et nos chercheurs ont constaté pendant leur étude sur le terrain que cet élément particulier du système actuel représentait une terrible perte de temps et de ressources sans avoir pratiquement aucun avantage. Cette disposition du projet de loi est donc particulièrement bienvenue.

Cependant, je note au passage, si j'ai bien lu le projet de loi C-86, que l'on ne supprime pas les dispositions relatives au bien fondé de la demande de la Loi sur l'immigration actuelle. On semble simplement les ignorer. Je crois que c'est à l'article 46.01, si je ne me trompe pas. J'ai une liste supplémentaire des amendements particuliers qui seraient nécessaires pour mettre en oeuvre les commentaires présentés dans mon mémoire et je la distribuerai à la fin de mon exposé. Je trouve qu'il faut se pencher sur ce problème afin de voir s'il est nécessaire d'ajouter quelque chose au projet de loi C-86 pour supprimer cette disposition de la loi. J'espère ne pas me tromper dans mon interprétation de cette question.

Si l'on élimine l'audience sur le bien fondé de la demande, il reste que les concepteurs du système tiennent à avoir une méthode rapide et expéditive pour éliminer les demandeurs manifestement irrecevables. Ils avaient dans la loi actuelle la disposition concernant le tiers pays sûr et ne l'ont jamais invoquée. Maintenant, ils ont trouvé un nouveau mécanisme, celui dont vous discutiez avec le témoin précédent et avec les autres témoins la dernière fois que je suis venu, où l'agent principal s'assure au plan administratif de la recevabilité de la demande. Je ne répéterai jamais assez que l'on ne peut prétendre régler le problème de cette façon.

The idea of having clear eligibility criteria in the act is good. The safe third country type of eligibility criteria, without adequate safeguards to ensure that the claimants are going to actually have their claims considered fairly and that they will be entitled to asylum if indeed they are found to be refugees in the country to which they are returned... In the absence of these safeguards, merely to ship our would-be refugee claimants back to some other country I think would represent a serious failing of the Canadian system.

• 1655

A second problem is having that determination made by the SIO, who has no discretion but is simply going through a check-list and saying you fit into this category, out you go.

The question of standing or eligibility to have a claim determined in any other legal proceeding is a first order question determined by the presiding judge. If a person has missed a limitation period or if a person doesn't have an interest that would give them an entitlement to access to the courts, that's a challenge that's raised when the proceeding first begins. An adjudication is made on that issue. The adjudicator is obviously bound by the law and cannot go off on a frolic of their own by ignoring the law, but it means there's an oppportunity for the person who is potentially caught by these constraints to make representations, to explain why they don't fit within the eligibility or ineligibility criteria.

The system that's proposed in Bill C-86 completely deprives them of that opportunity. Because it is an administrative process, there is no opportunity for judicial reconsideration unless there is patent unfairness in the way the process is operated.

I fear it would operate as a terrible temptation to those who are trying to get the numbers down, to blindly apply ineligibility criteria to push people out of the system. Far better to deal with the substance of the problem, deal with it effectively in a proper hearing. It's a question that can probably be disposed of in 15 minutes or 20 minutes because the issues are really quite simple and straightforward. But don't have it determined by an immigration officer. It's a refugee concern; it is something that is properly within the jurisdiction of the refugee board and should be a first order question to be determined in the refugee hearing.

The Chairman: Mr. Frecker, I'm wondering if you might agree with me that because these points are very well made in your brief and because our members have heard some 86 or 87 witnesses now, if it would be wise to go to our members and have them pick out the key points they want to key in on so that you can fill out some gaps in our understanding.

Mr. Frecker: Okay, certainly.

The Chairman: We can read your brief and I must say it is superb. I'm really impressed.

[Traduction]

L'idée de mettre dans la loi des critères clairs de recevabilité est bonne. Les critères de recevabilité relatifs au tiers pays sûr, sont des garanties adéquates pour être sûr que les demandeurs seront effectivement traités avec justice et auront le droit d'asile s'ils sont effectivement reconnus comme réfugiés dans le pays où on les renvoie... En l'absence de ces garanties, je trouve que ce serait un manquement grave dans le système canadien que de renvoyer ces réfugiés potentiels dans un autre pays.

Deuxième inconvénient de cette décision du seul agent principal, il n'a aucun pouvoir mais suit simplement une liste de points divers pour conclure que si vous appartenez à telle catégorie, vous êtes refusé.

Dans toute autre procédure légale, la question du statut ou de la recevabilité d'une demande est la première que doit trancher le juge qui préside. Si quelqu'un n'a pas respecté un délai prescrit ou n'a pas un intérêt qui lui permette d'avoir accès aux tribunaux, la question est soulevée dès le début d'une procédure. Elle fait l'objet d'une décision. L'arbitre qui statue est lié par la loi et ne peut pas improviser indépendamment en ignorant la loi, mais cela donne la possibilité à la personne qui peut être empêchée de se faire entendre par ces contraintes, d'expliquer pourquoi elle ne correspond pas aux critères de recevabilité.

Le système proposé dans le projet de loi C-86 supprime totalement cette possibilité. Comme c'est un processus administratif, le réexamen judiciaire n'est pas possible à moins qu'il n'y ait une injustice flagrante dans la façon dont le processus s'est déroulé.

J'ai peur que cela ne soit une tentation terrible pour ceux qui essaient de diminuer les quantités, et qu'ils n'aient tendance à appliquer les critères d'irrecevabilité aveuglément pour exclure les gens du système. Il vaut beaucoup mieux s'attaquer au fond du problème, et le faire comme il convient, dans le cadre d'une véritable audience. C'est une question qui peut sans doute être réglée en 15 ou 20 minutes car c'est généralement simple et clair. Mais que la décision ne soit pas prise par un agent d'immigration. C'est un problème de réfugié; c'est quelque chose qui relève de la compétence de la Commission et ce devrait être la première question à régler dans le cadre d'une audience sur le statut de réfugié.

Le président: Monsieur Frecker, comme ces éléments sont très bien exposés dans votre mémoire et nos membres ayant entendu quelque 86 ou 87 témoins jusqu'à maintenant, je me demande si vous ne seriez pas d'accord avec moi pour demander aux membres du comité de choisir les points sur lesquels ils aimeraient insister afin que vous puissiez nous éclairer lorsqu'une question ne nous semble pas claire.

M. Frecker: D'accord, certainement.

Le président: Nous pouvons lire votre mémoire et je dois dire qu'il est magnifique. Je suis très impressionné.

Bill C-86

[Text]

Mr. Allmand: I have one point I want to bring up. The bill proposes a change in the way appeals are made to the Federal Court. Under the current law there is an appeal from the decision of the Immigration Refugee Board to the Appeal Division of the Federal Court on leave on questions of law.

The bill proposes that the appeal from the board to the Federal Court be to the trial division of the court on leave, and then that there be an appeal to the appeal division from the judge of the Federal Court trial division, but only if the judge at the trial division decides that there are some issues he feels should go to appeal. And that is the only way you can get to the appeal division.

One witness told us that there is presently a backlog of 1,500 cases before the appeal division of the Federal Court and if this bill passes those whole 1,500 cases will be transferred holus-bolus to the trial division. There you are, 1,500 cases and then they'll have to take on all the new cases that come along on leave.

We were also told that since the board was set up, there have been approximately 10,000 leaves for appeal from the board to the Federal Court, that 2,600 got leave to appeal and 1,300 were successful. I want to ask you this question. It's about this process.

• 1700

First of all, do you think this new process of appeal on law only is a reasonable one. . . to be appealled to the trial division, and then also give them those other 1500 cases? Second, is it within our legal tradition that the appeal to the Court of Appeal of the Federal Court should not be by leave of the Federal Court, but only on certification by the judge who made the decision in the trial division?

So there are my two questions on this process. If you have any other comments about this new process, I would be pleased to hear them.

Mr. Frecker: I will deal with your second question first. I share the misgivings expressed by Professor Hathaway on the issue of appeal to the Federal Court of Appeal only on certification. There is probably some precedent for it, but I cannot pinpoint it. It is almost the idea of the stated case, where a judge is having a problem with the legal question and has the opportunity to refer it to a higher court.

Mr. Allmand: But in this case it is the only way.

Mr. Frecker: What I have trouble with is the notion that it is the only way. On the other hand I am not particularly troubled by the transfer of jurisdiction from the Court of Appeal back to the trial division, if that is a more efficient way of handling the volume of cases. The issue—

Mr. Allmand: One judge in the trial division. . .

Mr. Frecker: But it is a judicial reconsideration of the case. I do not think there is any magic in one or three. The question is whether there is an opportunity for somebody to have access to a judicially trained officer in a former legal process, to see if there has been an error of law.

[Translation]

M. Allmand: J'ai une question à soulever. Le projet de loi propose de modifier la façon dont les appels sont présentés à la Cour fédérale. En vertu de la loi actuelle, il est possible d'en appeler de la décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié devant la section d'appel de la Cour fédérale, avec autorisation, sur des questions de droit.

Le projet de loi propose que l'appel de la Commission à la Cour fédérale soit présenté à la section de première instance de la Cour sur autorisation et que ce soit ensuite le juge de la section de première instance de la Cour fédérale qui en appelle devant la section des appels, mais seulement si celui-ci décide que certaines questions méritent de faire l'objet d'un appel. Et c'est la seule façon d'accéder à la section des appels.

D'après ce que nous a dit un témoin, il y a actuellement 1 500 cas en retard devant la section des appels de la Cour fédérale et si ce projet de loi est adopté, ces 1 500 cas seront transférés pêle-mêle à la section de première instance. Tout d'un coup, 1 500 cas, et il faudra ensuite prendre tous les nouveaux cas qui seront renvoyés avec autorisation.

On nous a également dit que depuis que la Commission avait été établie, il y avait eu environ 10 000 demandes d'autorisation d'appel de la Commission à la Cour fédérale, que 2 600 autorisations avaient été accordées et que 1 300 appels avaient abouti. C'est cette question que je veux vous poser. Elle concerne cette procédure.

Premièrement, trouvez-vous que cette nouvelle procédure d'appel pour des questions de droit seulement soit raisonnable... que les appels aillent à la section de première instance et qu'on lui donne également ces 1 500 autres cas? Deuxièmement, est-il traditionnel que l'appel à la Cour d'appel de la Cour fédérale ne soit pas présenté sur autorisation de la Cour fédérale mais seulement suite à l'attestation du juge qui a rendu la décision à la section de première instance?

Voilà donc les deux questions que j'ai à vous poser sur cette procédure. Si vous avez d'autres commentaires à ce sujet, je serais heureux de les entendre.

M. Frecker: Je vais commencer par votre deuxième question. Je partage les inquiétudes du professeur Hathaway sur la question des appels à la Cour fédérale d'appel sur attestation seulement. Il existe sans doute un précédent à cela, mais je ne sais pas lequel. C'est presque l'idée de l'exposé de cause, où un juge qui a des problèmes sur une question juridique peut la renvoyer à une cour supérieure.

M. Allmand: Mais dans ce cas, c'est la seule façon.

M. Frecker: Ce qui me gêne, c'est que c'est la seule façon. Par ailleurs, le transfert de compétence de la Cour d'appel à la section de première instance ne me dérange pas particulièrement, si c'est plus efficace pour traiter le volume de cas. La question. . .

M. Allmand: Un seul juge à la section de première instance. . .

M. Frecker: Mais c'est un réexamen judiciaire de l'affaire. Je ne pense pas que les chiffres de un ou trois soient magiques. La question est de savoir s'il est possible d'avoir accès à un juriste qualifié dans le cadre d'une procédure juridique, pour voir s'il y a eu erreur de droit.

It is the net effect of the restrictions that causes me concern. The idea that the only access to the trial division on judicial review is on the very limited grounds that are stated, and that there is no internal reconsideration of the decision within the board itself, which is where the real expertise in refugee affairs lies... I would prefer to see an effective internal process of review so that there is a second run at the decision just to make sure the person was not totally off base, and then have a fairly limited access to the courts based strictly on questions of law, because that is where the courts' expertise is. I would think that access to the Federal Court of Appeal should be circumscribed by leave only, and the leave grounds should be restrictive. You do not want to have endless review, you want to get to a final disposition.

If the Court of Appeal felt an injustice had been done at all two or three stages prior and felt it was necessary to reopen the case, then I think the opportunity should exist for them to do it. However, the process for applying for leave would have to be made a lot more efficienct than it is under the present act, which immediately allows for about 60 days of delay just to get the application on, and there are other incredible opportunities that can drag that process out, which is why they have a 1,500-case backlog.

Mr. Allmand: But what we were told, and I would like to hear your view on this, was that by transferring the 1,500-case backlog to the trial division and giving them the whole appeal process from the board, you start off building up a whole new backlog possibility, which is what we are trying to avoid.

Mr. Frecker: I think it is a very unwise proposition, from a strict case–flow management perspective, to start the process off 1,500 cases behind.

Mr. Allmand: The 1,500 cases were before the Court of Appeal. Could you let them get rid of that backlog and start the trial division off anew with this new system?

Mr. Frecker: You certainly could. There are the internal politics of the Federal Court and the other pressures on the Federal Court of Appeal. Why is it that they have a 1,500-case backlog today? As a strict policy matter—this is not a legal question at all—as a common sense proposition, I think that would represent a more effective allocation of resources.

I think they might—if you need legislation or changes in the Federal Court rules to permit this—but I do not think there would be anything inherently wrong with having those cases that are before the Federal Court of Appeal heard by single judges of the Court of Appeal, instead of by panels of three. Your case hearing capacity could be trebled by a simple administrative move.

The real issue is whether there is somebody with the proper legal training who can turn their mind to a careful hearing and consideration of the legal questions that arose in the disposition of the refugee claim. As long as we provide that I think we are meeting our constitutional responsibilities, and I think we are delivering genuine fairness to claimants.

## [Traduction]

C'est l'effet net des restrictions qui m'inquiète. L'idée que le seul accès à l'examen judiciaire par la section de première instance n'est possible que pour les motifs très limités qui sont énoncés et qu'il n'existe pas de réexamen aux termes de la décision au sein même de la Commission, où se trouvent pourtant les véritables experts en matière d'affaire de réfugiés... Je préférerais qu'il y ait un processus de réexamen interne efficace de façon à ce que la décision soit revue, simplement pour être sûr que la personne n'était pas complètement à côté, et que l'on prévoie ensuite un accès relativement limité aux tribunaux, strictement pour des questions de droit, puisque c'est là le domaine des tribunaux. Je trouve que l'accès à la Cour fédérale d'appel ne devrait être possible que sur autorisation et que les motifs d'autorisation devraient être limités. On ne veut pas un réexamen qui n'en finisse plus, on veut un règlement définitif.

Si la Cour d'appel estimait qu'il y a eu injustice deux ou trois étapes plus tôt et qu'il soit nécessaire de rouvrir l'affaire, je trouve qu'elle devrait en avoir la possibilité. Cependant, il faudrait que la procédure à suivre pour obtenir l'autorisation d'appel soit beaucoup plus efficace qu'en vertu de la loi actuelle, qui prévoit un délai de 60 jours simplement pour présenter la demande, car il y a d'autres possibilités incroyables qui peuvent faire traîner les choses à tel point que nous avons maintenant un retard de 1 500 cas.

M. Allmand: Mais on nous a dit, et j'aimerais avoir votre avis à ce propos, qu'en renvoyant les 1 500 cas en retard à la section de première instance et en lui donnant tout le processus d'appel de la Commission, on ouvre la porte à de nouveaux retards, ce qui est justement ce que nous essayons d'éviter.

M. Frecker: C'est d'après moi une bien mauvaise idée, du simple point de vue de la gestion des cas, que de démarrer avec 1 500 cas en retard.

M. Allmand: Les 1500 cas étaient devant la Cour d'appel. Pourrait-on la laisser éliminer ce retard et permettre à la section de première instance de partir à zéro avec ce nouveau système?

M. Frecker: Certainement. Il y a les politiques internes de la Cour fédérale et les autres pressions exercées sur la Cour fédérale d'appel. Pourquoi avons-nous 1500 cas en retard aujourd'hui? Sur le plan strictement politique—cela n'a rien de juridique—pour des raisons de bon sens, je trouve que ce serait répartir les ressources beaucoup plus efficacement.

Je crois que ce serait possible—peut-être en adoptant une loi ou des changements aux règlements de la Cour fédérale pour le permettre—mais je crois qu'il n'y aurait aucune contre-indication à ce que les cas qui sont devant la Cour fédérale d'appel soient entendus par un seul juge de la Cour d'appel, plutôt que par des tribunaux de trois. Le nombre de cas pouvant être entendus serait triplé par une simple décision administrative.

Toute la question est de savoir s'il y a une personne ayant la formation juridique appropriée qui peut assurer une audience attentive et examiner les questions juridiques qui se sont posées dans l'examen de la demande d'obtention du statut de réfugié. À partir du moment où cela est possible, je crois que nous assumons nos responsabilités constitutionnelles et que nous traitons les demandeurs avec justice.

• 1705

The Chairman: Thank you. Mr. Heap.

Mr. Heap: This is about the third time I've either heard you or read the brief. I'm maybe in the funny position of, as one of my colleagues on the other side feared a while ago, I might be sliding over to agreeing with people with whom I haven't agreed.

Mr. Fee: Common sense does prevail.

Mr. Heap: But I'm saved from that by the thought—

Mr. Friesen: That didn't last long.

Mr. Heap: The House has passed the bill at second reading, which means approval in principle, and therefore while it may be unfortunate that your recommendation was not embodied in the bill, I'm wondering whether there is really any likely possibility of your recommendations being accepted as amendments, or whether the Speaker wouldn't find them out of order as being contrary to the substance of the bill.

Mr. Frecker: Which recommendation is this?

Mr. Heap: For example, introducing the concept of temporary asylum, that we set aside all immigration questions and requirements at the beginning. I think that is actually what Rabbi Plaut wanted to do. After reading his report for the first time, I vividly remember him saying that refugee status determination is not an immigration question. I thought, what on earth is it if it is not? Fortunately, I went on to the next page where he said it is a human rights question.

I think, to put it mildly, that the immigration staff had a problem with his approach. They are not willing to give it up. In that sense you are asking for a very big change in which the question is first of all, almost from the point of arrival, immediately taken out of the hands of immigration. There is no inadmissibility clause, no exclusion clauses, and so on; it all goes right to the board.

If the board has said the person is not a refugee, then obviously there are immigration matters to be dealt with. And if the board says the person is a refugee, then your presentation says there are immigration matters to be dealt with, particularly permanent or temporary, and perhaps then, as under the pre-1987 law, questions of exclusion on grounds of criminality, or what have you.

Suppose the committee were to adopt your view, would it be possible to bring it in to the House under the rules of order?

Mr. Frecker: I will put a proposition to you. It's an interesting conundrum. I'm not quite sure, but I believe that particular element of the policy, the idea of deferring consideration of the landing question to a later date, is a separate issue from what the prescribed period is.

Mr. Heap: Yes, yes.

**Mr. Frecker:** Is it a one-year deferral, two-year or indefinite or whatever? It could be affected by subsection 46.04, under section 38 of Bill C-86. The proposed amendment reads as follows:

[Translation]

Le président: Merci. Monsieur Heap.

M. Heap: C'est à peu près la troisième fois que je vous entends ou que je lis votre mémoire. Je me trouve dans une position curieuse puisque, comme l'un de mes collègues de l'autre côté le redoutait tout à l'heure, je commence peut-être à être d'accord avec des gens avec qui je ne l'étais pas.

M. Fee: Le bon sens finit par l'emporter.

M. Heap: Mais cela m'est épargné grâce à l'idée...

M. Friesen: Cela n'a pas duré longtemps.

M. Heap: La Chambre a adopté le projet de loi en deuxième lecture, ce qui signifie un accord de principe et, par conséquent, quoi qu'il soit regrettable que votre recommandation n'ait pas été intégrée au projet de loi, je me demande s'il serait vraiment possible que vos recommandations soient acceptées comme amendements ou si le président de la Chambre ne les jugerait pas irrecevables comme étant contraires au fond du projet de loi.

M. Frecker: De quelle recommandation parlez-vous?

M. Heap: Par exemple, l'instauration de la notion d'asile temporaire, que nous mettions de côté toutes les questions et les exigences d'immigration au début. Je crois qu'en fait c'est ce que le Rabbin Plaut voulait faire. Après avoir lu son rapport pour la première fois, je me souviens parfaitement l'avoir entendu dire que la décision sur le statut de réfugié n'était pas une question d'immigration. Alors, si ce n'est pas une question d'immigration, qu'est-ce que ça peut bien être, me suis-je dit. Heureusement, je suis passé à la page suivante où il disait que c'était une question de droits de la personne.

Je crois, et c'est un euphémisme, que les responsables de l'immigration avaient des réserves sur cette approche. Ils ne sont pas prêts à abandonner. Vous demandez un changement important puisque la question serait, presque dès l'arrivée, enlevée des mains des agents de l'immigration. Il n'y a pas de clause d'irrecevabilité, pas de clause d'exclusion, etc.; tout va à la Commission.

Si la Commission a déclaré que la personne n'était pas un réfugié, il y a bien sûr des questions d'immigration à régler. Et si la Commission juge que la personne est bien un réfugié, vous considérez qu'il y a des questions d'immigration à régler, particulièrement permanentes ou temporaires, et peut-être là, comme en vertu de la loi d'avant 1987, des questions d'exclusion en raison d'activités criminelles, ou autre chose.

Supposons que le comité accepte votre point de vue, serait-il possible de le soumettre à la Chambre en vertu du Règlement?

M. Frecker: Je vais vous présenter une proposition. C'est un problème intéressant. Je n'en suis pas absolument sûr, mais je crois que cet élément particulier de la politique, l'idée de reporter l'examen de la question d'établissement à une date ultérieure, est distincte de la question de la période prescrite.

M. Heap: Oui, oui.

M. Frecker: Prévoit-on un report d'un an, de deux ans ou d'une période indéfinie? Cela pourrait être modifié par le paragraphe 46.04, selon l'article 38 du projet de loi C-86. L'amendement proposé se lit ainsi:

Any person who is determined by the Refugee Division to be a Convention refugee may, within the prescribed period, apply to an immigration officer for landing of that person and any dependant of that person, unless the Convention refugee is

and then it goes on to describe. These are the grounds for...

Mr. Heap: Really, you are only advocating changing that part—

Mr. Frecker: Change within.

Mr. Heap: At the beginning you thought there should be two different acts.

Mr. Frecker: Yes.

Mr. Heap: I've heard that expressed.

Mr. Frecker: That wouldn't fly. It is beyond the scope of this committee.

Mr. Heap: Under that heading, are you suggesting changes in the procedure prior to the finding by the board as to whether or not he or she is a refugee?

Mr. Frecker: No. I say there is an immigration question. Can this person be granted permanent landing? There is a refugee question, and obviously there are separate processes. Even now, if a person is recognized as a refugee, they go through the landing process. But if you change the word "within", saying "within the prescribed period" in section 46.04 instead of "after the prescribed period", you go one step along the way towards sharpening that distinction.

• 1710

Now, if there is an automatic right to apply for landing, the person may apply as a consequence of the finding of refugee status, you don't completely solve the problem, because you haven't totally severed the nexus between refugee status and immigration eligibility. But you at least create an environment in which the automatic connection doesn't exist.

We are advised by the UNHCR and other people working this area that this would probably serve to discourage—it is hard to pinpoint what percentage—some of those claimants who are causing us concern, the people who are really economic migrants. Much as we may want to bring them in because their life situation is pretty miserable, they are not refugees.

Mr. Heap: They are winning marginal claims under the refugee concept.

Mr. Frecker: Yes. Now, if you had a wider refugee concept, which I am not opposed to—my basic reflex is that Canada is an incredibly wealthy country and we should do everything we can to help people who are less fortunate. But I'm not a fool either, and I know there are terrible problems of social dislocation when people come in and concentrate in urban areas and are not able to integrate because of racial discrimination and all kinds of other things; that creates problems. But there is an ideal to strive for, and there are practical constraints, and I think the simple issue is whether we can break that obvious automatic link so that refugee determination is a means to immigration.

## [Traduction]

La personne à qui le statut de réfugié au sens de la Convention est reconnu par la section du statut peut, dans le délai réglementaire, demander le droit d'établissement à un agent d'immigration pour elle-même et les personnes à sa charge, sauf si elle se trouve dans l'une des situations suivantes

et l'on continue à expliquer. Voici les motifs. . .

M. Heap: En fait, vous préconisez seulement le changement à cette partie. . .

M. Frecker: Un changement interne.

M. Heap: Au début, vous pensiez qu'il devrait y avoir deux lois différentes.

M. Frecker: Oui.

M. Heap: J'ai entendu dire cela.

M. Frecker: Ce ne serait pas possible. Le comité n'est pas habilité à cela.

M. Heap: À cette rubrique, voudriez-vous modifier la procédure avant que la Commission n'ait décidé si la personne était réfugiée ou pas?

M. Frecker: Non. Je dis qu'il y a une question d'immigration. Cette personne peut-elle obtenir le droit d'établissement? Il y a la question des réfugiés, et ce sont manifestement des processus distincts. Si une personne est reconnue comme réfugié, elle doit suivre la procédure pour s'établir. Mais si l'on change le mot «dans», en disant «dans le délai réglementaire» à l'article 46.04 au lieu de «après le délai réglementaire», on rend la distinction un peu plus claire.

Si l'on a automatiquement le droit de présenter une demande d'établissement, quelqu'un peut présenter une demande après avoir été reconnu comme réfugié mais cela ne règle pas complètement le problème parce que l'on n'a pas tout à fait coupé les liens entre le statut de réfugié et l'admissibilité pour l'immigration. Mais on crée au moins un environnement dans lequel le lien automatique n'existe pas.

Le HCR et d'autres personnes actives dans ce domaine nous ont dit que cela découragerait probablement—il est difficile de savoir quel pourcentage—certains des demandeurs qui nous posent des problèmes, ceux qui sont en fait des migrants économiques. Même si l'on souhaite pouvoir les accueillir parce qu'ils se trouvent dans une situation déplorable, ce ne sont pas des réfugiés.

M. Heap: Ils obtiennent des gains marginaux avec le principe des réfugiés.

M. Frecker: Oui. Si l'on prenait une notion de réfugié plus large, ce à quoi je ne suis pas opposé—je crois fondamentalement que le Canada est un pays incroyablement riche et que nous devrions faire tout notre possible pour aider ceux qui n'ont pas autant de chance. Mais je ne suis pas complètement stupide non plus, et je sais qu'il y a de terribles problèmes de dislocation sociale lorsque des gens arrivent, se concentrent dans des zones urbaines et ne réussissent pas à s'intégrer du fait de la discrimination raciale et de toutes sortes de choses; cela crée des problèmes. Mais c'est un idéal vers lequel tendre et il y a des contraintes pratiques; la question est de savoir si l'on peut supprimer le lien automatique en raison duquel la reconnaissance du statut de réfugié est un moyen d'immigrer.

Mr. Heap: Do you think it would be possible, if we made the change you describe, to really have or to establish in the law a completely new category of, in effect, temporary asylum? That is what you are talking about.

Mr. Frecker: I have a specific recommendation in the supplementary brief, which I will distribute, about how you would do that. You would give the person a certificate as a refugee that would entitle them to the basic incidents of the right to work and the right to social benefits and things while they are given temporary asylum, but you would defer the permanent landing. The real issue is that you leave open the possibility of repatriation in the event the circumstances change.

Let's take the situation in Yugoslavia today. If you were a Muslim in Bosnia-Herzegovina and clearly in need of refuge, because there is the policy of ethnic cleansing and your group is targeted, and you are granted asylum in Canada, that situation may—it hasn't ended in 2,000 years, so I'm not sure it is going to end in two weeks—change completely. There may be an accord. In that event it should be possible for the Canadian government to say well, we have given you the asylum you need, now you should get back to your own country and if you want to immigrate to Canada, apply through ordinary channels.

Mr. Heap: Now, I would like to apply a parallel question to your comments on the two-member panel. It seems to me that you are proposing a package: a one-member panel with an internal review and a slightly revised approach to possible judicial review.

Mr. Frecker: That is correct.

Mr. Heap: We have heard comments to the effect that appeal to the courts on the merits or the setting up of a two-tier board, first hearing and second hearing—in a different sense from before, of course—is just a no—no, that it's not to be considered. Now, I can't remember whom we have heard it from, but we certainly heard it sort of emphatically.

Again, do you think, within the likely possibilities of parliamentary rules of order, if this committee were to propose those changes—they are fairly substantial, the changing of the two-member panel to one and setting up of a division within the board that reviews other people's decisions—that has much chance?

Mr. Frecker: Probably not, given the constraints of the parliamentary process and the rules.

I think the decision that it is a no-no is based on a misunderstanding of the kind of review we were contemplating. It was essentially a paper review with the right for the reviewer to call for a hearing if they felt there were issues that needed to be addressed in the hearing.

Mr. Heap: Oh, I see, not a mandatory, whole new hearing?

• 1715

Mr. Frecker: No. The hearing is required under the Charter to assess the issues of credibility, and if the issue of credibility has been adequately assessed at the first hearing, and then the question is did the person make mistakes, did

[Translation]

M. Heap: Pensez-vous qu'il serait possible, si nous apportions les changements que vous proposez, d'avoir ou d'établir dans la loi une catégorie complètement nouvelle qui correspondrait en fait à l'asile temporaire? C'est de cela que vous parlez.

M. Frecker: J'ai une recommandation précise dans le mémoire supplémentaire que je distribuerai sur la façon de procéder à cet égard. On remettrait à la personne un certificat de réfugié qui lui donnerait droit à des éléments de base, le droit de travailler et le droit aux prestations sociales, etc., tant qu'elle bénéficie de l'asile temporaire, mais l'on reporterait le droit d'établissement permanent. De cette façon, le rapatriement reste possible au cas où les circonstances changent.

Prenez la situation en Yougoslavie actuellement. Les musulmans de Bosnie-Herzégovine ont manifestement besoin d'un refuge, à cause de la politique de purification ethnique qui vise leur groupe, et si on leur accorde asile au Canada, la situation—elle persiste depuis 2 000 ans et je ne suis pas sûr qu'elle cesse dans deux semaines—pourrait changer complètement. Il pourrait y avoir un accord. Dans ce cas, le gouvernement canadien devrait pouvoir dire, nous vous avons donné l'asile dont vous aviez besoin, maintenant vous devriez retourner dans votre pays et si vous voulez immigrer au Canada, faites une demande selon la procédure normale.

M. Heap: Je voudrais maintenant poser une question parallèle sur vos commentaires concernant le tribunal de deux membres. Je crois que vous proposez un ensemble: un tribunal composé d'une seule personne avec un réexamen interne et une approche légèrement différente concernant le contrôle judiciaire possible.

M. Frecker: C'est exact.

M. Heap: Certains nous ont dit qu'il n'était pas question d'envisager un appel devant les tribunaux en fonction du mérite ou de mettre sur pied une commission à deux niveaux, première audience et deuxième audience—différente de ce qu'il y avait avant, bien sûr. Je ne me souviens plus exactement de qui cela venait, mais je sais que l'on avait beaucoup insisté là-dessus.

Là encore, étant donné le règlement parlementaire et les possibilités qu'il offre, pensez-vous que si le comité proposait ces changements—ils sont assez importants, le fait de ramener un tribunal de deux membres à un seul et de mettre sur pied au sein de la Commission une section qui contrôle les décisions des autres—ils auraient des chances d'être adoptés?

M. Frecker: Sans doute pas, étant donné les contraintes du processus et des règles parlementaires.

D'après moi, ceux qui considèrent que c'est exclu comprennent mal le genre de réexamen que nous envisageons. C'était essentiellement un réexamen sur dossier après lequel l'examinateur pourrait demander une audience s'il estimait que certaines questions le justifient.

M. Heap: Oh, je vois, pas une nouvelle audience complète et obligatoire?

M. Frecker: Non. L'audience est nécessaire en vertu de la Charte pour déterminer le bien-fondé de la demande et si la question du minimum de fondement a été réglée à la première audience, et qu'il faut ensuite savoir si la personne

they misapply the law, did they go off and totally misconstrue the evidence, that can usually be picked up by going through the tapes of the original hearing, taking written submissions from counsel and so on.

Mr. Heap: What you're claiming is, I think-

The Chairman: Mr. Heap, I must ask if you would stand down.

Mr. Heap: Okay.

The Chairman: Mr. Fee, you had a question.

**Mr. Fee:** Mr. Chairman, I have two very short questions that shouldn't take too long.

In keeping with Mr. Heap's comments, I find it very scary that the two questions I have written down are the same two he was touching on, so there is obviously something wrong when we sit around the same table.

Mr. Friesen: Who is infecting whom?

Mr. Chadwick: There's some collusion here.

**Mr.** Fee: I'm not sure we'll be finished with it all that quickly, Mr. Heap.

Firstly, I just wanted to start with the same one Mr. Heap did with respect to refugee determination being separated from the landing. I found interesting the discussions as to whether we could put it in or not. I rather doubt that we could, but it is an interesting concept. On the surface it seems to make a lot of sense. I believe it is the process that's used in most of the countries around the world now.

I am wondering whether in your considerations you thought of the impact on other people, the fact that it's going to lead to a bit of instability for the individual, not knowing whether in fact he would be able to remain in Canada? What about family reunification and possible hardships with other family members if we just make a determination based on the one person?

Mr. Frecker: We did consider it, and after a very lengthy debate within the commission—and if you read the report there is a very strange division; there is no really clear consensus because it's shifting alliances—the majority position was that on balance, the risk of instability was acceptable, given the principle that the two systems should be separated and given the benefit that would be derived by discouraging people from using it as a back door to immigration.

I'm in an interesting problem position myself right now because I've been asked by the Canadian Council for Refugees to chair a task force on family reunification. I know in chairing that task force I'm going to hear every brief and stories of all the hardship that is caused. I know this is a real problem and I'm going to approach it with an open mind.

However, it was clear at the outset that the consequence was going to be temporary asylum, that some asylum seekers might then choose another country. But if a family has moved from Somalia to Kenya and then one member of the

# [Traduction]

a fait des erreurs, si la loi a été mal appliquée, si l'on s'est trompé dans l'interprétation de la preuve, il est généralement possible de le savoir en écoutant l'enregistrement de la première audience, en prenant les mémoires écrits du conseiller, etc.

M. Heap: Vous demandez, je crois. . .

Le président: Monsieur Heap, je dois vous demander de vous asseoir.

M. Heap: D'accord.

Le président: Monsieur Fee, vous aviez une question.

M. Fee: Monsieur le président, j'ai deux brèves questions qui ne devraient pas prendre trop longtemps.

Un peu comme le disait M. Heap, je suis très inquiet de voir que les deux questions que j'ai notées sont les mêmes que celles qu'il abordait, et il y a donc quelque chose qui ne va pas lorsque nous sommes assis autour de la même table.

M. Friesen: Qui contamine qui?

M. Chadwick: Il y a une certaine collusion.

M. Fee: Je ne sais pas si nous réussirons à en terminer aussi rapidement, monsieur Heap.

Premièrement, je voulais commencer par la même chose que M. Heap à propos de la distinction entre la reconnaissance du statut de réfugié et le droit d'établissement. La discussion pour savoir si nous pouvions le proposer ou pas m'a paru intéressante. Je ne pense pas que ce soit possible, mais c'est une idée intéressante. Superficiellement, cela semble très logique. Je crois que c'est le processus qui est utilisé actuellement dans la plupart des pays.

Je me demande si, au cours de votre étude, vous avez pensé aux répercussions sur les autres personnes, au fait que cela pourrait susciter une certaine instabilité pour ceux qui ne savent pas s'ils pourront rester au Canada? Qu'advient-il de la réunion des familles et des difficultés possibles avec d'autres membres de la famille si nous prenons une décision concernant une seule personne?

M. Frecker: Nous y avons pensé, et après un très long débat à la Commission—si vous lisez le rapport, il y a une division très curieuse; il n'y a pas vraiment consensus clair parce que les alliances changent—la majorité considérait que finalement, le risque d'instabilité était acceptable, étant donné le principe que les deux systèmes devraient être séparés et compte tenu des avantages qu'il y aurait à dissuader les gens de se servir de cette procédure pour immigrer en passant par la petite porte.

Je suis moi-même dans une position difficile actuellement parce que le Conseil canadien pour les réfugiés m'a demandé de présider un groupe de travail sur la réunion des familles. Je sais qu'en présidant ce groupe de travail, je vais entendre toutes sortes de mémoires et de récits sur les difficultés que cela a suscitées. Je sais que c'est un vrai problème et j'ai l'intention de l'aborder sans idée préconçue.

Cependant, il était clair dès le début que la conséquence allait être l'asile temporaire, que certains demandeurs d'asile pourraient choisir un autre pays. Mais si une famille est allée de Somalie au Kenya et qu'un membre de la famille réussit à

family manages to get out of Kenya and come to Canada to make a claim, leaving behind the wife and children, yes, there is hardship for the family. But the essential asylum issue hopefully was adequately addressed in Kenya in the first instance. Now, if it wasn't then Canada has to look at the problem and ask if all the members of that family need asylum. And if they all need asylum, let's get them here and get them here quickly. In fact, I would encourage the Canadian government to be pro-active in that regard.

Sometimes only one member of the family can escape, and it may be that if a person gets to Canada and says his wife and children are in danger, that officials at the Canadian embassy in that country could take steps to help get the other people out of the country. I have nothing against that.

However, if the other members of the family are perfectly safe and the asylum seeker comes to Canada, they've chosen Canada over many possible countries of destination. If the law is clear on the issue they do it knowing that there may be an extended period before they can get the permanent settlement and the right of family refunification that goes with it.

I know it's a very difficult problem and I find myself torn on it. But I think we have to have a system that is set up to work effectively in giving asylum and not constantly getting contaminated with essentially immigration concerns.

**Mr. Fee:** How well does it work in other countries where it is in place now?

Mr. Frecker: I'm afraid I don't have good comparative empirical evidence. Professor Goodwin-Gill, who worked on our study, had very mixed feelings on it. He said that he finds some countries downright mean-spirited and doesn't approve of their systems. It's unfortunate that I don't have good empirical evidence.

**Mr.** Heap: Some European countries have far more people in class B than in class A. They don't remove them. They're not refugees in the narrow sense.

Mr. Fee: And we just accept them as immigrants.

Mr. Frecker: If I may comment on that point, this may be a bit of an aside, but I think it's a very important point. All this preoccupation in Canada with our high acceptance rate is really a red herring. If you look across the world—and I think you may have heard this from other witnesses—at removals, the Canadian removal rate is in line with the removal rate in other countries. At least in Canada we're regularizing the status of the people. In the other countries they are sometimes very mean-spirited about giving refugee status, and then leave them in this netherworld of non-status. What I would like to see in Canada is a system where we clearly and generously let the refugees in, and effectively move the non-refugees out. That's the challenge and it is very difficult.

• 1720

The Chairman: Mr. Frecker, we have received dozens of briefs and I can assure you that yours is one of the best. It has been very useful in helping us get our heads around this very complex moral, social and legal problem.

# [Translation]

sortir du Kenya et à venir présenter une demande au Canada, en laissant la femme et les enfants derrière, oui, c'est dur pour la famille. Mais on peut espérer que la question d'asile fondamentale a été réglée au Kenya au début. Si tel n'a pas été le cas, le Canada doit se poser le problème et décider si tous les membres de la famille ont besoin d'un asile. Si oui, qu'on les fasse venir et qu'ils arrivent rapidement. En fait, j'encouragerais le gouvernement canadien à être pro-actif à cet égard.

Parfois, seul un membre de la famille réussit à s'échapper et si, en arrivant au Canada, il déclare que sa femme et ses enfants sont en danger, les fonctionnaires de l'ambassade canadienne dans ce pays pourraient prendre des mesures pour aider les autres à sortir du pays. Je n'ai rien contre cela.

Cependant, si les autres membres de la famille sont en sécurité et que le demandeur d'asile vient au Canada, c'est qu'ils ont choisi le Canada plutôt que de nombreux autres pays possibles de destination. Si la loi est claire sur le sujet, ils le font en sachant qu'ils devront peut-être attendre assez longtemps avant d'obtenir le droit d'établissement et le droit de réunion de la famille qui l'accompagne.

Je sais que c'est un problème difficile et je suis moi-même déchiré. Mais nous devons mettre au point un système qui fonctionne efficacement pour donner asile sans être continuellement contaminés par des problèmes d'immigration.

M. Fee: Quelle est l'efficacité du système dans les autres pays où il existe actuellement?

M. Frecker: Malheureusement, je n'ai pas d'éléments de comparaison adéquats. Le professeur Goodwin-Gill, qui a participé à notre étude, était très partagé à ce propos. Il trouve que certains pays se comportent vraiment de façon abjecte et n'approuve pas leurs systèmes. Je regrette de ne pas avoir de bonnes données empiriques.

M. Heap: Certains pays européens ont beaucoup plus de gens dans la catégorie B que dans la catégorie A. Ils ne les renvoient pas. Ce ne sont pas des réfugiés au sens étroit du terme.

M. Fee: Et nous les acceptons comme immigrants.

M. Frecker: Si je puis dire un mot sur ce sujet, c'est peut-être une digression, mais je crois que c'est important. On s'inquiète beaucoup de notre taux d'accueil élevé au Canada, mais c'est vraiment faux. Si l'on compare le nombre de renvois par rapport aux autres pays—et j'imagine que d'autres témoins vous l'ont dit—le taux de renvois au Canada correspond à celui des autres pays. Au moins, au Canada, nous régularisons le statut des gens. Dans les autres pays, on condamne parfois les gens au monde inférieur des sans-statut. J'aimerais voir au Canada un système qui nous permette d'accueillir clairement et généreusement les réfugiés et de renvoyer les non-réfugiés. Tout est là et c'est très difficile.

Le président: Monsieur Frecker, nous avons reçu des dizaines de mémoires et je vous garantis que le vôtre est l'un desmeilleurs. Il nous a été très utile pour étudier ce problème extrêmement complexe sur le plan moral, social et légal.

Mr. Frecker: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I will now ask the representatives from the Chamber of Shipping of British Columbia and the Shipping Federation of Canada to come forward. Captain R.C. Stevens is the executive director of the Chamber of Shipping of British Columbia. Captain Stevens, please introduce your two colleagues from the Shipping Federation of Canada and then go straight into your presentation.

Captain Richard C. Stevens (Executive Director, Chamber of Shipping of British Columbia): Thank you, Mr. Chairman. Captain Nichol is the president of the Shipping Federation of Canada, which is based in Montreal, so we do have a united alliance across the country. With me is Mr. Barlow, president of the Chamber of Shipping of British Columbia.

We have presented our brief. I believe you have all received it. Hopefully, the problems or issues that we are bringing up with you are relatively technical, rather than getting into esoteric matters of status and so forth. I would like Mr. Nichol to begin our statement.

Captain F.C. Nichol (President, Shipping Federation of Canada): Mr. Chairman and members of the committee, I would like to thank you for hearing us this afternoon on this important matter.

The Shipping Federation of Canada was incorporated in 1903, so we have been around for a while. We represent 75 member companies, all of them based in eastern Canada, and together with our confreres on the west coast, we represent the marine carriers that carry just about all of our overseas trade, some 230 million tonnes a year. I am sure everyone would agree that this is a staggering amount of commerce.

I would like to inform members about the nature of our industry, and the special challenges that stowaways present to it. I will mention the cost of combating the problem, the dangers to life, limb and property that stowaways represent, and the effect of the penalties established by Bill C-86 on the maritime industry.

Earlier this year, following a request by Employment and Immigration Canada, the federation hosted a special meeting on policy issues with ministry officials in Montreal. The root issue as far as we were concerned was stowaways. At this meeting the provisions of the new bill were outlined in a general way, and we were acquainted with clauses affecting policy definitions, detention costs, examination and the power of search and seizure.

At this point I would emphasize that there was absolutely no mention of a change in definition of a transportation company, and this causes us particular concern. It was quite evident that Employment and Immigration Canada wanted a tougher system, but one which would still retain certain discretionary powers to remove fines from companies, or reduce them from companies that co-operated with them.

[Traduction]

M. Frecker: Merci, monsieur le président.

Le président: Je vais maintenant demander aux représentants de la Chamber of Shipping of British Columbia et de la Fédération maritime du Canada de bien vouloir s'avancer. Le capitaine R.C. Stevens est directeur exécutif de la Chamber of Shipping of British Columbia. Capitaine, je vous demanderais de nous présenter vos deux collègues de la Fédération maritime du Canada et de passer ensuite à votre exposé.

Le capitaine Richard C. Stevens (directeur exécutif, Chamber of Shipping of British Columbia): Merci, monsieur le président. Le capitaine Nichol est le président de la Fédération maritime du Canada, qui est basée à Montréal, et nous avons donc une alliance unie dans tout le pays. J'ai à mes côtés M. Barlow, président de la Chamber of Shipping of British Columbia.

Nous avons présenté notre mémoire. Je crois que vous l'avez tous reçu. Les problèmes ou les questions que nous vous soumettons sont relativement techniques et nous n'abordons pas les questions ésotériques du statut ou autres. Je voudrais que M. Nichol commence notre exposé.

Le capitaine F.C. Nichol (président, Fédération maritime du Canada): Monsieur le président, membres du comité, je voudrais vous remercier de bien vouloir écouter cet après-midi notre point de vue sur cette importante question.

La Fédération maritime du Canada a été constituée en société en 1903, c'est dire que nous existons depuis longtemps. Nous représentons 75 sociétés membres, toutes basées dans l'est du Canada, et avec nos confrères de la côte Ouest, nous représentons les transporteurs maritimes qui assurent la quasi-totalité de nos échanges commerciaux étrangers, c'est-à-dire quelque 230 millions de tonnes par an. Vous reconnaîtrez tous que c'est un volume commercial considérable.

Je voudrais donner aux membres du comité des renseignements sur la nature de nos activités et parler des problèmes particuliers que présentent les passagers clandestins. J'insisterai particulièrement sur les coûts de la lutte contre ce problème, sur les dangers pour les biens et les personnes que représentent les passagers clandestins et l'effet des pénalités établies par le projet de loi C-86 sur l'industrie maritime.

Au début de cette année, à la suite d'une demande présentée par Emploi et Immigration Canada, la fédération a organisé une réunion spéciale sur les questions de politique avec les fonctionnaires du ministère à Montréal. Pour nous, la question fondamentale était celle des passagers clandestins. Lors de cette réunion, les dispositions du nouveau projet de loi ont été présentées en termes généraux et on nous a donné des explications sur les articles touchant les définitions de politique, les coûts de détention, l'examen et le pouvoir de fouille et de saisie.

Je tiens à souligner qu'il n'a absolument pas été question de modifier la définition d'une société de transport, et cela nous préoccupe particulièrement. Il était bien évident qu'Emploi et Immigration Canada souhaite un système plus strict, tout en conservant certains pouvoirs discrétionnaires pour supprimer les amendes infligées à certaines compagnies ou les réduire pour les sociétés coopérant avec le ministère.

• 1725

Despite this discretionary aspect, we are very concerned that this flexibility is too informal and consolidates too much power in the hands of the administrators who are really not familiar with our industry at all, and our industry is quite complicated. Despite the fact that we were assured that the regulations which follow will address these concerns, nevertheless we are still deeply concerned.

Unfortunately, our experience in the past with bureaucrats who administer similar processes such as the Custom Act has not been very favourable. Generally speaking, their interpretation is very limited and very narrow, and the accused really does not have the opportunity to argue a case or present his evidence in open forum, which is of great concern.

We would like to address the bill more accurately and respond to the issues of stowaways and the commercial reality that the problem presents to international shipping today.

Our industry is different from the rail, air, or truck mode, and generally speaking a policy designed to take care of these industries really does not look after international shipping at all. We move many millions of tons of cargo and very few passengers. Passengers are not our business. It is freight really, and I would like to explain to you the unique difficulties that we experience, especially in the container trade. I will start off by mentioning the container trade, and perhaps my colleague from the west coast will give you some advice on the effects on tramp ships later.

Containers, as you probably all know, are large metal boxes usually 20 to 40 feet long. I have, actually, some photographs that I would like to pass around to the committee so that you will follow the problems we have maybe with this.

As I said, containers are basically large metal boxes. They arrive on a terminal abroad loaded and sealed with a wax seal and they are ready to be placed onboard the ship. Even if the container is opened and inspected and someone was hiding inside, the chances are you would not see them. They would be behind the cargo at the back of the container. The only way you can really check is to completely discharge the container. Now, for a ship that carries 2,000 to 4,000 containers, it is just ludicrous. You just could not physically do that.

Foreign terminals, unlike many Canadian terminals, are open to the public. This provides easy access to stowaways and their accomplices. The perpetrators are quite ingenious and innovative, and they frequently break the seals and reseal the containers, and there is just no way of telling that someone has tampered with a seal and that someone is inside the box.

[Translation]

Malgré cet élément discrétionnaire, nous craignons vivement que cette souplesse ne soit trop grande et ne concentre trop de pouvoir entre les mains d'administrateurs qui ne connaissent pas du tout notre secteur d'activité alors qu'il est assez compliqué. Malgré les assurances que l'on nous a données que ces problèmes seront réglés dans les règlements qui suivront, nous restons très inquiets.

Malheureusement, l'expérience que nous avons eue par le passé des bureaucrates administrant des systèmes analogues comme la Loi sur les douanes n'a pas été très favorable. En général, ils ont une interprétation très limitée et très étroite et l'accusé n'a pas vraiment la possibilité de plaider sa cause ou de présenter son cas dans un contexte ouvert, ce qui nous préoccupe beaucoup.

Nous voudrions discuter du projet de loi plus précisément et régler le problème des passagers clandestins et les difficultés commerciales qu'ils présentent pour la navigation internationale actuellement.

Notre secteur d'activité est très différent des chemins de fer, des compagnies aériennes ou du secteur du camionnage et, d'une façon générale, les politiques destinées à ces secteurs d'activité ne correspondent pas du tout à la navigation internationale. Nous transportons des millions de tonnes de marchandises et très peu de voyageurs. Nous ne faisons pas du transport de voyageurs, mais bien du transport de marchandises, et je voudrais vous expliquer les difficultés particulières auxquelles nous nous heurtons, surtout dans le transport par conteneur. Je vais d'abord vous parler du transport par conteneur et mon collègue de la côte Ouest pourra ensuite vous donner des indications sur les effets sur les navires sans lignes régulières.

Comme vous le savez sans doute tous, les conteneurs sont de grosses boîtes de métal mesurant généralement de 20 à 40 pieds de longueur. J'ai déjà des photos que j'aimerais vous distribuer afin que vous puissiez comprendre les problèmes que nous avons dans ce domaine.

Comme je viens de le dire, les conteneurs sont essentiellement de grandes boîtes métalliques. Ils arrivent à un terminal à l'étranger chargés et scellés avec un sceau de cire et ils sont prêts à être placés à bord du navire. Même lorsque le conteneur est ouvert et inspecté, une personne se cachant à l'intérieur a toutes les chances de passer inaperçue. Elle se dissimulerait derrière la cargaison au fond du conteneur. La seule façon de contrôler réellement est de décharger complètement le conteneur. Pour un navire qui en transporte de 2000 à 4000, c'est absolument ridicule. C'est physiquement impossible.

Les terminaux étrangers, contrairement à de nombreux terminaux canadiens, sont ouverts au public. Cela permet aux passagers clandestins et à leurs complices d'y accéder facilement. Ils sont généralement très ingénieux et imaginatifs et il leur arrive fréquemment de briser les scellés et de sceller à nouveau les conteneurs, de sorte qu'il est impossible de savoir que le sceau a été touché et qu'il y a quelqu'un à l'intérieur de la boîte.

Foreign countries, unfortunately, are not very helpful and even argue that the stowaways are really not breaking the law in their country, perhaps trespassing at maximum. Probably they hold valid visas.

Additionally, many of these countries have more serious refugee problems than we do, and frankly they are quite glad to get rid of stowaways. It is just one less problem for them to handle. Maybe this accounts for the reluctance of some nations to co-operate with us in this aspect.

There have been discussions, we believe, between Canada and the Europeans, notably France, Belgium, and Germany on developing bilateral agreements. However, at the moment, as the stowaway flood seems to be in the one direction, there does not seem to be any urgency to resolve the problem in Europe.

We believe that Employment and Immigration Canada's priority is in negotiating with the United States, as I believe about 60% of the refugee claimants come from that particular area. Little or none of these particular refugees come by ship. I do not know of any that come from the States by ships. They come by land or air modes.

Bascially, we feel that our industry is being encumbered with responsibility for what amounts to be a world-wide social problem, and we are being expected to solve part of that. Frankly, we do not think it is very fair.

To give the committee some idea of the magnitude of the problem, over the last couple of months, one of our member companies, after implementing really stringent search procedures prior to sailing a ship went to sea and within a few days found 19 stowaways on board, all from Antwerp. Following this event, the Antwerp police had a sweep through the dock and turned up another 19 people in the terminal. Then the police joined forces with the local security force and went through and found another 40. Two days later, 14 more were discovered on a ship bound for Canada. It just goes on and on and on. I'm told that yesterday three more were found and that five are bound for eastern Canada from Cadiz, Spain.

#### • 1730

The cost of dealing with these stowaways is significant to our members. For example, the cost of searching the ship prior to loading is usually just over \$4,000—about \$4,500. Security guards usually cost about \$6,000. Tracker dogs and handlers, \$1,500 to \$2,000, and other activities, which our members have asked us not to get into just now for security reasons, cost about another \$2,500. So all in all, the ship is going to pay about \$17,000 or \$18,000 in taking security measures.

In addition to these costs, the illegal immigrants, the stowaways, often do a lot of damage to the containers. They drill holes in them, they more or less turn them into mobile homes. They come equipped with tools and fireplaces, and they're very, very well organized.

# [Traduction]

Malheureusement, les pays étrangers ne coopèrent pas beaucoup et disent même que les passagers clandestins n'enfreignent pas vraiment la loi et qu'au pire, ils sont entrés sans y être autorisés. Ils ont sans doute des visas en bonne et due forme.

De plus, de nombreux pays ont des problèmes de réfugiés beaucoup plus graves que les nôtres et ils sont en fait plutôt satisfaits de se débarrasser des passagers clandestins. C'est un problème de moins pour eux. Cela explique peut-être pourquoi certains pays sont si peu disposés à coopérer avec nous dans ce domaine.

Nous croyons qu'il y a eu des discussions entre le Canada et les Européens, particulièrement la France, la Belgique et l'Allemagne en vue d'établir des accords bilatéraux. Cependant, actuellement, le flux des passagers clandestins n'allant que dans une seule direction, on ne semble pas particulièrement pressé de régler le problème en Europe.

Nous croyons que la priorité d'Emploi et Immigration Canada est de négocier avec les États-Unis, puisque environ 60 p. 100 des demandeurs d'asile viennent de ce pays particulier. Pratiquement aucun de ces réfugiés n'arrive par la mer. Je n'en connais aucun qui vienne des États-Unis par bateau. Ils viennent par voie terrestre ou aérienne.

Notre secteur d'activité doit finalement assumer la responsabilité de ce qui est un problème social mondial et l'on nous demande de le régler en partie. Franchement, nous ne trouvons pas que ce soit très juste.

Pour donner au comité une idée de l'ampleur du problème, au cours des derniers mois, l'une de nos sociétés membres a découvert à bord d'un navire après quelques jours de mer 19 passagers clandestins, tous d'Anvers, alors que des fouilles très approfondies avaient été effectuées avant le départ du navire. Après cet incident, la police d'Anvers a fouillé les quais et découvert encore 19 personnes dans le terminal. La police s'est ensuite jointe aux forces de sécurité locales et encore 40 personnes ont été découvertes. Deux jours plus tard, on en découvrit 14 autres à bord d'un navire faisant route vers le Canada. Etc., etc. On m'a dit qu'on en a trouvé trois autres, hier, et que cinq passagers clandestins sont à bord d'un navire parti de Cadiz, en Espagne et se rendant dans l'est du Canada.

Régler la situation de ces passagers clandestin coûte cher à nos membres. Par exemple, le coût de la fouille du navire, avant son chargement, dépasse habituellement 4 000\$—il atteint environ 4 500\$. Les gardes de sécurité coûtent environ 6 000\$; les chiens-policiers et leurs maîtres, 1 500\$ à 2 000\$; et les autres activités, dont nous ne parlerons pas, pour des raisons de sécurité, à la demande de nos membres, coûtent 2 500\$ supplémentaires. Au total, ces mesures de sécurité coûteront de 17 000\$ à 18 000\$ au navire.

À ces coûts s'ajoute le fait que les immigrants illégaux, les passagers clandestins, causent souvent beaucoup de dégâts aux conteneurs. Ils forent des trous dans leurs parois et les transforment pratiquement en maisons mobiles. Ils arrivent équipés d'outils et de quoi se fabriquer un foyer, et ils sont extrêmement bien organisés.

In the case of the stowaways who make it to Canada, the agent is then obliged to start posting bonds, at \$5,000 a person. Future penalties can of course be much more severe than that, according to the bill.

If the stowaway changes his mind and doesn't want to seek refugee status in Canada, the owner is then charged with security costs and repatriation costs. This usually hits about \$20,000. So all in all, stowaways are a big financial problem.

Over and above that, once they are found on the ship, they have to be fed and clothed and housed. It is a very, very expensive proposition to a ship.

I've harped on the expense long enough, and I think I should talk about safety now. It is our great fear that some day we are going to open a box and find it full of dead people. This will happen; it is bound to happen. As a matter of fact, it hasn't happened in Canada, but it has happened in other cases. There was a case quite recently in which a ship had 11 stowaways inside a container. The container was left on the dock in the heat, then loaded onto the ship; when they opened it up nine people were dead and two were left alive. This is the kind of thing we're facing.

On the other side of the coin, it is very, very cold in the North Atlantic. Can you imagine the effects of having a group of people in an uninsulated container in the North Atlantic on the Grand Banks of Newfoundland when the temperature goes down to -30 degrees? Probably the stowaways have never, ever encountered temperatures like that. They often come from warm climes and are not at all prepared for it. So I'm dreadfully afraid that some day we're going to have a disaster on our hands.

In addition to the dangers that the stowaways present to themselves there is the danger they present to the ships. Most often they are in containers with cargo. They're not aware of what's in the cargo. Ships are like trains: they carry hazardous and dangerous commodities, commodities we need for our industries and technologies in Canada. The stowaways light fires; they smoke cigarettes. We could be looking at a very, very big disaster at sea some day with a container ship exploding.

A ship runs into a storm, as often happens in the Atlantic. In the photographs you can see the containers on deck there. They could be washed overboard. People wouldn't even know the stowaways were gone; they would be lost.

Mr. Friesen: How many stowaways a year do you estimate come into Canada that way?

Capt Nichol: It's difficult to estimate now; we're having a flood because of the crises in Europe. There are so many coming from Romania; just about every container ship that comes out has some. In one ship I know of, from speaking to

# [Translation]

Lorsque des passagers clandestins réussissent à arriver jusqu'au Canada, l'agent est obligé d'effectuer un dépôt de garantie de 5 000\$ par passager clandestin. Aux termes du projet de loi, les sanctions ultérieures peuvent naturellement être encore beaucoup plus graves.

Si le passager clandestin change d'avis et décide de ne pas revendiquer le statut de réfugié au Canada, le propriétaire doit alors assumer les coûts de sécurité et ceux de rapatriement, ce qui représente en général un total d'environ 20 000\$. Les passagers clandestins constituent donc pour nous un gros problème financier.

Ajoutons à cela qu'une fois qu'on les a découverts à bord du navire, il faut les nourrir, les vêtir et les loger. C'est là quelque chose d'extrêmement coûteux pour un navire.

Je crois avoir suffisamment insisté sur les dépenses et je voudrais maintenant vous parler de la question de la sécurité. Notre terreur est d'ouvrir un jour une boîte et de la trouver pleine de morts. Cela se produira inévitablement un jour. En fait, si cela ne s'est pas encore produit au Canada, c'est déjà arrivé ailleurs. On a récemment trouvé, à bord d'un navire, un conteneur dans lequel se trouvaient 11 passagers clandestins. Ce conteneur avait été laissé sur le quai, en plein soleil, puis embarqué; lorsqu'on l'a ouvert, il n'y en avait plus que deux de vivant; les neuf autres étaient morts. Voilà le genre de situation qui nous menace.

En revanche, il fait extrêmement froid dans l'Atlantique nord. Pouvez-vous imaginer ce qui peut arriver à un groupe de personnes qui se trouvent dans un conteneur non isolé en plein Atlantique nord sur les Grands Bancs de Terre-Neuve, lorsque la température tombe à 30 sous zéro? Il est probable que ces passagers clandestins n'ont jamais été exposés à de telles températures. Ils sont souvent originaires de pays chauds et ne sont absolument pas préparés à une telle éventualité. J'ai donc terriblement peur qu'un de ces jours nous ne nous retrouvions avec une catastrophe sur les bras.

Outre les dangers que les passagers clandestins présentent pour eux-mêmes, il y a aussi le danger qu'ils présentent pour les navires. La plupart du temps ils se cachent dans des conteneurs pleins. Ils n'ont pas la moindre idée de ce que ces conteneurs contiennent. Les navires sont comme des trains: ils transportent des produits dangereux, des produits dont nous avons besoin pour nos industries et nos technologies au Canada. Or, ces passagers clandestins font du feu; ils fument des cigarettes; cela pourrait provoquer un jour une terrible catastrophe et entraîner l'explosion d'un porteconteneurs.

Comme cela se produit souvent dans l'Atlantique, les navires rencontrent des tempêtes. Sur ces photographies, vous pouvez voir les conteneurs arrimés sur le pont. Ils pourraient être emportés par les lames et l'on ne saurait même pas que des passagers clandestins s'y cachaient.

M. Friesen: À votre avis, combien de passagers clandestins entrent ainsi au Canada, chaque année?

Capt Nichol: C'est difficile à évaluer maintenant; il y a actuellement un véritable afflux à cause des crises dans certains pays d'Europe. Beaucoup arrivent également de Roumanie; il y en a à bord de pratiquement tous les porte-

the operations manager, they swept the ship, found seven people, posted guards everywhere. Prior to sailing the old man, the captain, sent the crew around one more time and came up with another three. And this wasn't a sophisticated ship, this was more or less a floating box; there was nothing complicated about this one. It didn't have 4,000 compartments like a container ship would have.

Now, I'd like to go on and explain how we feel about this. Obviously there's the human side. That is something that has to be addressed, but I don't think we in the shipping industry can do that.

We have the operators and the owners and agents of ships. We're really the victims. We have to house the stowaways, look after them. There are no penalties for the stowaway when he comes here; the penalties are all for an innocent party.

#### • 1735

For example, a ship could be at sea for 10 days, decide that it needs an agent in Canada, and then appoints an agent in Canada. There could be a lot of stowaways down below that the ship does not now about. The agent, who has never heard of the ship—he gets a call to look after the ship while it is in Canada. That is all he does. He looks after the affairs of the owner when the ship is in Canada.

Suddenly you find the stowaways, and this agent is liable for all kinds of fines and penalties. He had no idea and there was no way he could have prevented that from happening, but will be encumbered by everything the proposed legislation sets out. He is the victim of the crime.

It is like finding someone burglarizing your house. You call the police and they come and arrest the criminal, and then they turn around and say they are going to charge you for the detention of the criminal and for not making sure your house was burglar-proof.

I realize our industry is different and difficult to come to grips with, but I wanted to bring these things to your attention. Our industry is in deep trouble today, and if a ship comes in with 18 or 20 stowaways on board and the penalties in the bill are massive. . . I do not think they would go to the limit on these penalties, but they are there, and it is a concern to us. We could be looking at hundreds of thousands of dollars in penalties.

What I am saying is that our industry is in really sad shape right now. In eastern Canada we have 200 fewer ships than we had last year, and these ships each carry 30 to 100,000 tonnes of cargo. There are companies out there fighting for business. We cannot afford to pay penalties of this nature or be encumbered with these problems when they really are not of our making. We would like to co-operate and help, but please do not penalize us for doing this.

#### [Traduction]

conteneurs qui arrivent ici. Je connais le cas d'un navire... c'est le responsable des opérations qui me l'a appris... où une fouille avait révélé la présence de sept passagers clandestins; on avait donc aussitôt placé des gardes partout. Avant d'appareiller, le pacha, le commandant fit faire une dernière inspection par son équipage qui trouva trois autres passagers clandestins. Pourtant, ce n'était pas un navire bien compliqué; c'était pratiquement une boîte flottante. Il n'avait pas 4 000 compartiments comme ce serait le cas d'un porte-conteneurs.

Je voudrais maintenant vous expliquer ce que nous pensons de tout cela. Manifestement, il y a le côté humain. C'est là un problème qu'il faudra régler, mais je ne pense pas que notre industrie soit capable de le faire.

Nous représentons les exploitants, les propriétaires et les agents maritimes. Nous sommes en réalité des victimes. Nous sommes obligés de loger ces passagers clandestins, de nous en occuper. Aucune sanction ne les frappe lorsqu'ils arrivent ici; c'est nous, qui sommes innocents, qui devons tout assumer.

Prenons l'exemple d'un navire qui est en mer pendant dix jours; il peut décider qu'il a besoin d'un agent au Canada et en nomme un. Il se peut qu'à l'insu de tout le monde, il y ait de nombreux passagers clandestins à bord. L'agent, qui n'a jamais entendu parler de ce navire—on lui téléphone simplement pour lui demander de s'en occuper pendant son séjour au Canada. C'est tout ce qu'il fait. Il s'occupe des affaires du propriétaire lorsque le navire est au Canada.

Voilà que l'on découvre soudainement des passagers clandestins à bord; dès ce moment, l'agent peut être frappé de toutes sortes d'amendes et de sanctions. Il n'avait pas la moindre idée que cela allait se produire, et n'aurait d'ailleurs pas pu l'empêcher, mais, aux termes de ce projet de loi, c'est lui qui sera responsable de tout. Il est donc la victime de l'acte criminel.

C'est comme si vous trouviez un cambrioleur chez vous, que vous appeliez la police et qu'après l'avoir arrêté, celle-ci vous rendait responsable de la détention du criminel et vous inculpait pour ne pas vous être assuré que votre maison était à l'épreuve du cambriolage.

Je sais bien que la situation est différente pour notre industrie et qu'elle est plus difficile à saisir, mais je tenais à attirer votre attention sur ces points. Notre industrie connaît actuellement de très graves difficultés, et si un navire arrive avec 18 ou 20 passagers clandestins à bord et que le projet de loi prévoit de lourdes sanctions... Je ne pense pas qu'on les applique intégralement, mais cela nous préoccupe. Cela pourrait nous coûter des centaines de milliers de dollars.

Ce que je veux dire, c'est qu'en fait, notre industrie traverse actuellement une très mauvaise passe. Dans l'est du Canada, nous avons 200 navires de moins que l'an dernier; or chacun de ces bâtiments peut transporter une cargaison de 30 000 à 100 000 tonnes. Il y a là-bas des compagnies qui se battent désespérément pour continuer à fonctionner. Nous ne pouvons nous permettre de payer des amendes de cette nature ou d'assumer des problèmes qui n'ont pas été créés par nous. Nous sommes prêts à coopérer et à vous aider, mais je vous en prie, ne nous pénalisez pas pour cela.

The people who really commit the crime, if you want to call it a crime, are the refugees, the stowaways. I am not saying they should be punished, just don't punish the shipowners and agents for the offences of someone else, for something beyond their control.

That is all I have to say right now, Mr. Chairman. I have a few supplementary recommendations that I might leave with the committee.

The Chairman: Our clerk will ensure that we each get a copy. Do members agree that the brief be appended?

Some hon. members: Agreed.

Capt Stevens: Mr. Barlow will discuss some of our interests on the west coast, particularly with agency relationships.

Mr. R.G. Barlow (President and Chairman, Immigration Committee, Chamber of Shipping of British Columbia): Mr. Chairman, thank you for allowing us to make a presentation today.

To explain the vagaries of the inner workings of a ships's agency or an agency business would probably take much more time than this committee has at hand. Briefly, what a shipping agent does involves strictly bringing a ship into a port, making sure it gets loaded, and getting it out of the port. To that end, our involvement with the crew is minimal. In fact, all we do is present a crew list to Customs, which then passes it on to Immigration. We never know what happens with the thing. It gets stamped, we get it back and that is it. Our concern is getting the cargo on theship and getting it out of town.

To this end, the income earned in the agency business is paid to us by the vessel. I won't say "owner" because the owner could be three or four parties removed from those who are actually conducting the business. That is where we have a very difficult time.

The fee we get from this is minimal. It could range from \$1,200 to \$3,000, depending on the amount of work and the cargo. The relationship between the revenues earned by an agent and the possibility of future fines, administration costs, levies and so forth, is completely disproportionate.

Our particular company, more so on the west coast than on the east coast, deals a lot in what we call tramper ships, ships that just wander around the world picking up cargo—not so much like they did in the old days, but still with that definition. As agents, we would be appointed by one of the Canadian grain companies, for example, because when they fix the ship with the Japanese owner they insist that we act as the agent for the ship so they know they are looked after properly.

[Translation]

Les véritables responsables du crime, si vous voulez l'appeler ainsi, sont les réfugiés, les passagers clandestins. Je ne dis pas qu'ils devraient être punis, mais s'il vous plaît, ne punissez pas les armateurs et les agents pour des infractions commises par quelqu'un d'autre, pour quelque chose qui échappe à leur contrôle.

C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment, monsieur le président. J'ai quelques recommandations supplémentaires que je pourrais peut-être remettre ensuite au comité.

Le président: Notre greffier se chargera de nous en remettre une copie à chacun. Les membres sont-ils d'accord pour que ce mémoire soit annexé?

Des voix: D'accord.

**Capt Stevens:** M. Barlow vous parlera de certains de nos intérêts sur la côte Ouest, en particulier des relations avec des agences.

M. R.G. Barlow (président, Comité de l'immigration, Chamber of Shipping of British Columbia): Monsieur le président, je vous remercie de nous permettre de vous présenter nos vues, aujourd'hui.

Expliquer les caprices des rouages internes de l'agence d'un mandataire demanderait probablement plus de temps que n'en dispose ce comité. En bref, la tâche d'un mandataire se résume strictement à ceci: amener un navire au port et en assurer le chargement et l'appareillage. Nos contacts avec l'équipage sont donc réduits au minimum. En fait, nous présentons simplement un rôle de l'équipage aux Douanes, qui le transmet ensuite aux services d'immigration. Nous n'avons pas la moindre idée de ce que l'on en fait. Il est estampillé; on nous le rend; un point, c'est tout. Ce qui nous intéresse, c'est de faire embarquer la cargaison et d'assurer le départ du navire.

Ainsi, c'est le navire qui paie le mandataire. Je ne dirai pas le «propriétaire» car il peut y avoir trois ou quatre intermédiaires entre celui-ci et les exploitants du navire proprement dit. C'est là où la situation se complique terriblement pour nous.

Le droit de représentation que nous percevons est minimal. Il varie entre 1 200\$ à 3 000\$ selon l'importance du travail et la cargaison. Le rapport entre les gains d'un mandataire et la possibilité d'amendes futures, de frais d'administration, de droits, etc., est totalement disproportionné.

Notre compagnie, plus d'ailleurs sur la côte Ouest que sur la côte de l'Atlantique, fait beaucoup affaire avec ce que nous appelons les navires de charge libre; ce sont des vagabonds qui sillonnent les océans et transportent des cargaisons au voyage—pas autant qu'autrefois, mais ils continuent à le faire. Nous pourrions, par exemple, être nommés comme mandataires par une des sociétés céréalières canadiennes, parce que lorsque celles-ci s'entendent avec le propriétaire japonais du navire, elles insistent pour que nous soyons le mandataire du navire afin d'être sûres que leurs intérêts sont bien protégés.

• 1740

The Japanese owner has probably chartered that ship from somebody else, possibly a Greek owner, who ultimately has chartered it from the head owner in Britain. The chap in Britain is responsible for the manning of the vessel.

So ultimately this vessel comes through and we are the agent of record as far as customs and immigration is concerned. But we have nothing to do with the crew. We have never been involved with the crew. We don't hire the crew. We don't pay for the crew. We will send the crew to the doctor to get a shot or to get looked at if he has got some problems because that is part of our work. To this end, we are an innocent bystander as to what the crew is.

I will cite a few examples of how the immigration policy works, how it has an effect on us and how it could virtually put an agent out of business in one fell swoop. I will cite three very quick examples for you, one of which involved my company, two of which involved other members. This I hope will dramatize what we concluded with in our brief that was presented to you.

One of our member agencies, on the day of the ship sailing, reported to immigration that the captain felt there was a deserter. In fact, the guy was gone. Most of his gear was cleaned out, his personal effects, his wallet and stuff, he was off the ship. He disappeared. The ship sailed at 5 p.m. The agent dutifully reported to immigration there was a deserter on the ship. During the following morning, after the ship had sailed, the deserter phoned the agent's office. The agent told the immigration enforcement office in Vancouver that the deserter had just phoned him, he would like to come and pick up his luggage and they had set him up to come to the office at 3 p.m. Why don't you come and get him?

At 3 p.m. the fellow came to get his bag and immigration was nowhere to be seen. The deserter left and two weeks later the agent received what is called a notice of offence by a transportation company and was asked to post a \$5,000 bond. In the normal course of action, that agent can go to the owner, if he is close enough to the owner, if he can get to the owner and ask for the \$5,000. The owner pays him. We take that to immigration, get a receipt, give it to the owner's insurance company, who then pays the owner. It is a pay-to-be-paid scheme. If in fact that owner is disreputable, doesn't have \$5,000, he doesn't even answer the telex.

Under the act, and which will be even more devastating under the new act, the agent is responsible for that money. You have a totally innocent bystander who had nothing to do with this entire incident and didn't convey the people into the country. In this instance we find this totally unfair. [Traduction]

Le propriétaire japonais a probablement affrété ce navire qui appartient à quelqu'un d'autre, peut-être un Grec, qui l'a lui-même affrété auprès du propriétaire principal, en Grande-Bretagne. C'est ce dernier qui est responsable de la constitution de l'équipage.

Donc, ce navire finit par arriver et, pour les services des douanes et de l'immigration, c'est nous qui sommes le mandataire officiel. Mais nous n'avons absolument rien à voir avec l'équipage. Nous n'avons jamais rien eu à faire avec lui. Ce n'est pas nous qui le recrutons. Ce n'est pas nous qui le payons. Si l'un de ses membres a des problèmes, nous l'envoyons chez le médecin pour se faire vacciner ou soigner, parce que cela fait partie de notre travail. En ce qui concerne l'équipage, nous ne sommes qu'un témoin innocent.

Je vais vous donner quelques exemples de la manière dont fonctionne la politique d'immigration, de son effet sur nous et du fait qu'elle pourrait d'un seul coup réduire un mandataire à la faillite. Je vais vous en donner trois brefs exemples; l'un concernait ma société, et les deux autres, d'autres membres de notre organisation. J'espère que cela illustrera de manière frappante les conclusions auxquelles nous sommes parvenus dans le mémoire que nous vous avons soumis.

Le jour même de l'appareillage, un mandataire de nos membres signala aux services d'immigration que le capitaine pensait qu'un membre de l'équipage avait déserté. En fait, l'individu avait disparu. Il avait emporté avec lui la plus grande partie de ses affaires, ses effets personnels, son portefeuille et tout le reste; il avait quitté le bord et avait disparu. Le navire prit donc la mer à 17 heures et le mandataire, comme son devoir l'exigeait, signala aux services d'immigration qu'il y avait un déserteur. Le lendemain matin, alors que le navire était déjà en mer, le déserteur téléphona au bureau du mandataire. Celui-ci informa alors le bureau d'immigration à Vancouver que le déserteur venait de lui téléphoner, qu'il voulait venir chercher ses bagages et lui avait demandé de venir à son bureau à 15 heures. Il suggéra aux services de l'immigration de venir le chercher.

À 15 heures, le déserteur vint chercher son sac, mais il n'y avait pas l'ombre d'un agent d'immigration. Il s'en alla et, deux semaines plus tard, le mandataire reçut ce que l'on appelle un avis d'infraction par une compagnie de transport, aux termes duquel il doit déposer une caution de 5 000\$. Normalement, lorsque le propriétaire n'est pas trop éloigné, le mandataire peut lui demander cette somme; lorsqu'il l'obtient, il la remet aux services de l'immigration, obtient un reçu, transmet celui-ci à la compagnie d'assurance du propriétaire, qui rembourse ce dernier. Dans ce système, on paie et on est remboursé ensuite. Si le propriétaire n'est pas très honnête, s'il n'a pas les 5 000\$, il ne répond même pas au télex.

En vertu du nouveau projet de loi, ce qui sera encore plus désastreux, c'est que le mandataire sera responsable du versement de cet argent. Vous avez donc là un témoin totalement innocent qui n'a absolument rien à voir avec l'incident puisque ce n'est pas lui qui a amené ces passagers illégaux dans notre pays. Cela nous paraît d'une injustice totale.

There are two other incidents. We had a situation where we had, as Frank alluded to, stowaways on board a ship. We advised immigration. Immigration gave us an order to detain them on the ship. In fact we passed this on to the master, who was happy to detain them on the ship. Immigration phoned us two hours before the ship was sailing and said we want them brought up to our office because we have heard a rumour they might want to claim refugee status. We said we can't bring them up to the office, we don't have time, the ship is sailing in two hours. Immigration hopped in their cars, went down to the ship and interviewed them. They came back to us and said we think they want to claim refugee status, we are taking them off the ship. They took them off the ship and sent them out to Richmond, where they hold all the refugee claimants. We heard nothing more.

The ship sailed away. A month later we got a bill from immigration for \$20,000. The owner of this ship is from the Third World. We have no chance in any way, shape, or form of getting that \$20,000, because he doesn't have \$20,000 to give, or even to get back from his insurance company. Under the law we are liable for that. We in fact did nothing wrong. We executed exactly what we were told to do. We sought permission to let the ship come in. We were told it was okay. Yet now we are liable for \$20,000.

One of our agents had an incident with 20 people coming through an airport. Immigration let them through to go to a ship that was never coming. His liability is \$120,000, and we have done nothing.

In reading the new act, they are not just saying transportation company. If you get right down to the definitions, we are not a transportation company, we are an agent. They have now replaced the wording and have "agent thereof". If they ever applied the full weight of what they want to apply, and administration costs were levied against us, we have heard numbers anywhere between \$40,000 and \$70,000 per person to administer something like this. Of the 54 companies in our association, I bet there aren't three that could stand that if they had 20 people go through that process. That's not the kind of business we're in.

• 1745

If you read the brief, and we often go to lawyers and consultants to get the proper legalese, we are ultimately saying in this brief, as Frank said, that we're the victims, yet we're paying the penalty. As far as we're concerned, it is grossly unfair. There's no due process as far as we're concerned. We're guilty. We didn't do anything, but we're guilty.

[Translation]

Je vais vous décrire deux autres incidents. Il y a celui auguel Frank a fait allusion, dans lequel des passagers clandestins se trouvaient à bord d'un navire. Nous en avons informé les services d'immigration qui nous ont donné l'ordre de les détenir à bord du bâtiment. En fait, nous avons transmis cette instruction au commandant qui s'est déclaré tout disposé à les détenir à bord. Les services d'immigration nous ont téléphoné deux heures avant l'appareillage du navire pour nous dire qu'ils voulaient que nous amenions les passagers clandestins à leur bureau parce que la rumeur leur appris qu'ils avaient peut-être l'intention de revendiquer le statut de réfugié. Nous leur avons répondu que nous ne pouvions pas le faire parce que nous n'avions pas suffisamment de temps pour cela, le navire appareillant deux heures plus tard. Les agents d'immigration ont sauté dans leur voiture, se sont rendus à bord du navire et ont interrogé les intéressés. Ils nous ont ensuite dit qu'ils pensaient que ceux-ci voulaient demander le statut de réfugié; ils les ont donc emmenés et conduits à Richmond où on garde tous les demandeurs de ce statut. Nous n'en avons plus entendu parler.

Le navire a donc appareillé. Un mois plus tard, nous avons reçu une facture de 20 000\$ des services d'immigration. Le propriétaire du bâtiment appartient au tiers monde. Il est totalement exclu que nous puissions recouvrer ces 20 000\$ auprès de lui car il n'a pas cet argent, ni même que nous puissions le faire auprès de sa compagnie d'assurance. En vertu de la loi, c'est nous qui sommes responsables alors que nous n'avons absolument rien fait de mal. Nous avons fait exactement ce que l'on nous avait demandé. Nous avons demandé l'autorisation d'escale pour le navire. On nous l'a accordée. Et pourtant, on exige maintenant 20 000\$ de nous.

Un de nos mandataires a vécu un incident concernant 20 personnes qui étaient passées par un aéroport. Les services d'immigration les avaient autorisées à se rendre à bord d'un navire qui n'est jamais arrivé. On lui réclame maintenant 120 000\$, alors qu'il n'est pour rien dans l'affaire.

Dans le nouveau projet de loi, il ne s'agit pas seulement de transporteur. Selon la définition, nous ne sommes pas un transporteur, nous sommes un mandataire. On a modifié le texte dans lequel on a inclus «ses mandataires». Si on applique ces dispositions à la lettre, et que nous soyons obligés d'assumer des frais administratifs, cela représenterait apparemment des frais d'administration de l'ordre de 40 000 à 70 000\$ par personne. Des 54 transporteurs de notre association, je vous parie qu'il n'y en a pas trois qui survivraient s'ils devaient se soumettre à ce processus pour 20 personnes. Ce n'est pas notre genre de travail.

Dans notre mémoire—nous utilisons souvent des avocats et des experts—conseils pour utiliser les termes juridiques appropriés—nous déclarons, comme l'a dit Frank, que nous sommes les victimes et que c'est pourtant nous qui faisons les frais de l'affaire. A notre avis, c'est une grave injustice. Où donc est l'équité dans tout cela? Nous sommes coupables. Nous n'avons rien fait, mais nous sommes coupables quand même.

They alluded to something about procedural fairness and so forth. We don't have the depth of legal knowledge to get into that. All we're saying and must say to this committee is that this could virtually put an agent out of business, and they've virtually done nothing. We can't insure for it; there's no insurance company in the world that would touch us.

I would suggest it is a bit of a siren. Perhaps we're trying to make it more than it may be, because 80% of the owners who wander around this world are reputable. They pay their insurance, they pay us, they get it right back, boom boom. But in the instance where one cop is pointing at 20 people coming through the airport—immigration let them through, but only 14 made it to the bus outside the airport door. They put them up in an hotel overnight and get a telex in the morning from the owner saying that the ship's not coming any more. They go to the hotel and the 14 guys are gone. They didn't let them into the country, yet they've got the tag for \$120,000. That's just for starters. The new bill would make it even worse.

We're not here to offer our ideas for solutions. We're not here to philosophize on refugee status, asylum, or anything else. We're here basically on a business matter, that the new act and the new wording could cause us grave, grave concerns. In fact, it would put some people out of business.

Capt Nichol: May I add one little item that I neglected to say. Powers of seizure: a container ship, a sophisticated container ship and its cargo may be worth hundreds of millions of dollars—not just \$100 million. The ship itself might be worth \$100 million. You can imagine the kind of sophisticated cargoes that are tied to the high-tech cargoes on container ships. So you're looking at delaying, at best, and seizing hundreds of millions of dollars worth of property. I think we are using a hammer to swat a fly here.

Mr. Barlow: One aspect of this thing that is very, very prevalent to us and of which we are very aware is that a deserter is not a deserter until the ship has gone through the Lion's Gate Bridge and is heading out Juan de Fuca. Even though we know in effect that this guy is gone, Immigration will do nothing, absolutely nothing, with the four stowaways. Nothing is done until that ship has left.

We're unprotected. We can't stop the ship from sailing, because we have no legal means to stop the ship from sailing. If Immigration enforcement had the teeth, they could get to us at 4.50 and tell us not to sail the ship or we would owe them \$20,000 right there and then. At that point, an agent or somebody in that business could protect himself and be on the phone, saying that we can't sail the ship until we've got the bond posted. It's very simple, but in effect we don't have

### [Traduction]

On a parlé d'équité sur le plan des procédures, etc. Nous n'avons pas les compétences juridiques nécessaires pour examiner tout cela. Nous tenons simplement à affirmer à ce comité que cela pourrait pratiquement pousser un mandataire à la faillite, alors qu'il n'est responsable en rien. Il ne nous est même pas possible de nous assurer car aucune compagnie d'assurance au monde ne voudrait nous couvrir.

Peut-être exagérons-nous un peu car 80 p. 100 des propriétaires de notre planète sont des gens honnêtes. Ils paient leurs primes d'assurance, ils nous paient, ils récupèrent leur argent, un point c'est tout. Mais dans l'exemple que je viens de vous donner, un policier repère 20 personnes qui sortent de l'aéroport—les services d'immigration les ont laissé passer, encore que 14 d'entre elles seulement, soient parvenues à l'autobus qui les attend à l'extérieur. On les loge donc dans un hôtel pour la nuit et le lendemain matin, on reçoit un télex du propriétaire annonçant que le navire ne viendra pas. Lorsque le mandataire se rend à l'hôtel, il constate que les 14 bonshommes ont disparu. Ce n'est pas lui qui les a laissé entrer et pourtant, on lui demande de payer 120 000\$. Et ce n'est qu'un commencement. Le nouveau projet de loi aggraverait encore les choses.

Nous ne sommes pas venus ici pour vous proposer des solutions. Nous ne sommes pas ici pour faire de la philosophie sur le statut de réfugié, le droit d'asile, ou n'importe quoi d'autre. C'est sur un plan plus concret, celui des affaires, que nous nous adressons à vous car la nouvelle loi, le nouveau texte de loi pourrait nous placer dans une situation très grave. En fait, il pourrait condamner certains à la faillite.

Capt Nichol: Puis-je dire un mot d'un point que j'ai négligé de mentionner. Le droit de saisie: un porteconteneurs ultra moderne et sa cargaison peuvent valoir des centaines de millions de dollars—pas seulement 100 millions de dollars. Ça, c'est ce que peut valoir le bâtiment, à lui tout seul. Vous pouvez facilement imaginer les cargaisons de produits de haute technologie qu'ils peuvent transporter. Dans un tel cas, en mettant les choses au mieux, vous retardez la livraison de centaines de millions de dollars de marchandise, ou vous les saisissez. C'est un peu comme dans la fable de l'ours et de son maître; vous prenez une roche pour écraser une mouche.

M. Barlow: Je vous signale un point qui est très important pour nous et que nous connaissons très bien: un membre de l'équipage n'est considéré comme déserteur que lorsque le navire franchit le Lion's Gate Bridge et est déjà engagé dans le détroit Juan de Fuca. Même si nous savons pertinemment que l'individu a disparu, les services d'immigration ne feront absolument rien avec les quatre passagers clandestins; rien ne sera fait tant que le navire ne sera pas parti.

Nous n'avons aucune protection. Nous ne pouvons pas empêcher le navire d'appareiller, puisque nous n'avons aucun moyen légal de le faire. Si les services d'immigration avaient de la poigne, ils pourraient nous dire, à 4h50, de ne pas laisser partir le navire, sans quoi nous serions obligés de payer immédiatement une amende de 20 000\$. A ce moment-là, un mandataire ou quelqu'un d'autre pourrait se couvrir en donnant l'ordre, par téléphone, de ne pas laisser

that protection. You know, we're just sort of standing out on the lone prairie with the wind blowing, all by ourselves. It's not a very comfortable feeling at the moment.

The Chairman: It's my understanding that the existing definition of transportation company includes an agent of that company, and so I think legally your exposure probably isn't that much greater under the new act, it's just that the penalties are much higher. Is that what you're saying?

Capt Stevens: I think that is what has focused our attention. We had no input into the previous legislation and this has suddenly hit us between the eyes. We've been getting these security bond requests and so forth. Mr. Barlow's company got a \$20,000 security bond and the other company, which had the fictitious crew joining with...what was it, \$70,000...?

Mr. Barlow: No. \$120,000.

Capt Stevens: Yes, \$120,000. I think this just hit us between the eyes and we said hey, what is this? We did then get into the legislation and realized that somewhere along the line we have overlooked this problem of what is an agent. You know, we are using a generic term there, and I think it needs much clearer clarification as to the responsibility of an agent in this bill.

#### • 1750

If you talk about an airline agent, Air Canada has an agent, Lufthansa has an agent, who are direct employees or engaged by that company, whereas, in particular with the tramp trade, that agent may be appointed by a third party. He has no direct involvement with the owner and the owner could just slip away and you can't trace him. We have probably 6,000 or 7,000 different shipowners who put their ships into Canadian ports during the course of a year. If it is a liner trade like most container ships, you know that ship is going to be back again. But the average grain ship may well be in and gone for the next six months or a year, may never come back, and you have no recourse if that owner has not accepted his responsibilities.

Quite likely a tramp ship agent will present the owner with a pro forma expense account for his expenses in port because at the moment the only act that requires an agent to be liable for is pilotage. An agent can be made liable for pilotage costs. Now, the pilotage authorities are quite conversant with this, the problems with tramp ships and so forth, and they usually make sure the agent is in funds for that and the agent makes sure himself that he is in funds. Everything else the agent does, he signs the bills as agent on behalf of the owner. For instance, his towboat bills will not be his responsibility if the owner does not finance that, then the agent is not liable for it. But now we have this immigration bill, which has certainly highlighted the immense costs an agent is going to be liable for.

Capt Nichol: Mr. Chairman, did I understand you to say that in the current legislation the—

### [Translation]

appareiller le navire jusqu'à ce que la caution ait été déposée. C'est très simple, mais dans la pratique, nous ne jouissons pas d'une telle protection. Nous sommes un peu comme celui qui se trouve en plein milieu de la prairie, sans abri, lorsque l'orage approche. Ce n'est pas très confortable.

Le président: Si je comprends bien, la définition de transporteur s'applique au mandataire de celle-ci. Donc, sur le plan légal, vous n'êtes pas beaucoup plus exposés en vertu de la nouvelle loi; ce sont les sanctions qui sont beaucoup plus lourdes. C'est bien ce que vous dites?

Capt Stevens: Je crois que c'est surtout ce qui nous a surtout frappés. Nous n'avons pas eu notre mot à dire pour la loi précédente, et c'est ce qui nous a tout à coup frappés. Nous recevons des demandes de cautionnement, etc. La compagnie de M. Barlow en a reçu une de 20 000\$ et l'autre, avec cet équipage fictif. ..combien donc, 70 000\$...?

### M. Barlow: Non, 120 000\$.

Capt Stevens: Oui, 120 000\$. Je crois que c'est vraiment ce qui nous a ouvert les yeux et nous a amenés à poser des questions. Nous avons alors examiné le projet de loi et nous nous sommes rendu compte que nous avions négligé le problème que soulève la définition de mandataire. Voyez-vous, nous utilisons là un terme général et je crois que les responsabilités d'un mandataire devraient être définies de manière beaucoup plus claire dans ce projet de loi.

Dans le cas de compagnies aériennes, comme Air Canada et Lufthansa, par exemple, leurs mandataires sont des employés ou sont engagés par elles, alors que, en particulier en ce qui concerne les navires de tramping, l'agent peut être nommé par une tierce partie. Il n'y a aucun lien direct entre lui et le propriétaire et celui-ci peut disparaître sans laisser de traces. En l'espace d'une année, les navires qui font escale dans les ports canadiens représentent probablement de 6 000 à 7 000 propriétaires différents. S'il s'agit d'un trafic de ligne comme c'est le cas de la plupart des porte-conteneurs, vous savez fort bien que le navire va revenir, mais le céréalier ordinaire peut très bien disparaître pendant six mois ou un an, ou même ne jamais revenir, et vous n'avez alors aucun recours lorsque le propriétaire n'a pas accepté ses responsabilités.

Il est fort probable que le mandataire d'un navire de tramping remettra au propriétaire un compte de dépenses pro forma pour ses dépenses au port car, pour le moment, ce mandataire doit uniquement assumer les droits de pilotage. Or, les services de pilotage connaissent fort bien la situation, les problèmes que posent les navires de tramping, etc., et ils s'assurent habituellement que le mandataire a les fonds nécessaires et celui-ci s'en assure lui-même. Pour tout le reste, il signe les factures au nom du propriétaire. Par exemple, il n'est pas responsable du paiement des droits de pilotage lorsque le propriétaire ne lui a pas fourni les fonds nécessaires. Mais maintenant, nous avons ce projet de loi sur l'immigration qui met en lumière l'énormité des frais dont un mandataire doit être rendu responsable.

**Capt Nichol:** Monsieur le président, avez-vous bien dit qu'en vertu de la loi actuelle, le. . .

Capt Stevens: Agent is in there.

Capt Nichol: —agent is a transportation company? I thought he was mentioned, but I didn't realize the agent was a transportation company in the current legislation.

**Mr. Barlow:** The new one completely changes the definition, or clarifies the definition.

The Chairman: Yes, under the existing law today transportation company means a person, etc. and includes any agent thereof.

Capt Stevens: I think that is the point we are trying to make. We need clarification there where it is an agent as in a ship's agent who is not directly engaged by that shipping company.

The Chairman: The point you are making is very clear, and of course your moral point that you are not in the business accepting paying passengers—

Capt Stevens: No.

The Chairman: —like an airline, who are paid to carry somebody to Canada who then turns out to be fraudulent. I mean, yours is an entirely different situation.

Mr. Allmand: Your situation reminds me of Charles Dickens' statement that the law is an ass. I mean, this is ridiculous.

Mr. Barlow: You have no idea how ridiculous if you got right down to it.

Mr. Allmand: But if I understand correctly, we have represented before us today in the Shipping Federation 75 shipping companies who work out of the east coast, mostly with Europe and from the west coast, agencies. But do we also have shipping companies—

Mr. Barlow: We have shipping companies, owners—

Mr. Allmand: So you have the same—

Capt Stevens: Majority of ships' agents.

Mr. Barlow: Virtually the same mosaic.

Mr. Allmand: I see. Okay.

Capt Stevens: We have 54 member companies.

Capt Nichol: We probably represent about 300 shipping lines and you probably represent a similar amount in your lines.

Mr. Allmand: I see. In Montreal, most of these lines are foreign shipping companies or foreign flags.

Capt Nichol: Most of them are foreign flags although the members of both our organizations are totally Canadian.

Mr. Allmand: Right, I understand that. The old picture we used to get of the stowaway was the fellow who hid in the lifeboat, but I guess with the container industry... I am amazed that these fellows get in these containers and go into

[Traduction]

Capt Stevens: Le mandataire est mentionné.

Capt Nichol: Le mandataire est un transporteur? Je pensais bien qu'il était en effet mentionné, mais je ne m'étais pas rendu compte en vertu de la loi actuelle, que le mandataire était un transporteur.

M. Barlow: Le nouveau texte de loi modifie totalement la définition ou, plutôt, la précise.

Le président: Oui, aux termes de la loi actuelle, transporteur s'entend d'une personne, y compris de son mandataire.

Capt Stevens: C'est bien de cela qu'il s'agit. Il faut préciser le cas où il s'agit d'un mandataire qui n'a pas été directement engagé par le transporteur.

Le président: Ce que vous dites est très clair; il y a naturellement le fait que, sur le plan moral, vous faites valoir que votre travail ne consiste pas à accepter des passagers qui paient...

Capt Stevens: Non.

Le président: ...comme l'a fait une compagnie aérienne, payée pour transporter quelqu'un au Canada, personne qui s'avère voyager dans des conditions illégales. Votre situation est totalement différente.

M. Allmand: Votre situation me rappelle ce que disait Charles Dickens: La loi est stupide. C'est absolument ridicule.

M. Barlow: Vous ne savez pas à quel point cela l'est.

M. Allmand: Mais si je comprends bien, la Fédération qui comparaît aujourd'hui devant nous, représente 75 transporteurs basés sur la côte Est, faisant surtout du commerce avec l'Europe, et des mandataires de la côte Ouest. Mais nous avons également des transporteurs. . .

M. Barlow: Nous avons des transporteurs, des propriétaires...

M. Allmand: Vous avez donc les mêmes. . .

Capt Stevens: La majorité des mandataires.

M. Barlow: Pratiquement la même mosaïque.

M. Allmand: Je vois. Bien.

Capt Stevens: Cinquante-quatre transporteurs sont membres de notre fédération.

Capt Nichol: Nous représentons probablement 300 compagnies de navigation environ, et vous représentez probablement un nombre équivalent.

M. Allmand: Je vois. A Montréal, il s'agit, dans la plupart des cas, de compagnies étrangères ou de navires battant pavillon étranger.

Capt Nichol: La plupart battent pavillon étranger bien que les membres de nos deux organisations soient totalement Canadiens.

M. Allmand: Bien, je comprends. L'image traditionnelle du passager clandestin était celle de la personne qui s'est cachée au fond de la chaloupe de sauvetage, mais je suppose qu'avec l'industrie des conteneurs... J'ai été fort surpris

the hold and everything else and try to survive that way. It is amazing. Do they usually—just so I can understand it—try to get out of the container once the ship has left port, or do they stay in the container until they get to the destination?

Capt Nichol: A lot depends on how well equipped they are. If they have food and heat and they can get out, they will get out. But you can imagine—

Capt Stevens: If you are at the bottom of the hold-

Capt Nichol: —if he is in the middle of the stow, you can't get out. But they have tools and they have unscrewed doors and they have drilled holes to let in air, and of course this ruins the container.

**Mr.** Allmand: I only went across the Atlantic four times, and I wished I had drowned, I was so sick.

Capt Nichol: I know the feeling.

Capt Stevens: I think one of the most startling cases that have come to light just in recent months was in the U.S. where they found three stowaways in the rudder trunk.

Mr. Allmand: Really.

Capt Stevens: The trunk of the rudder of the ship. There is access there through a manhole. The rudder is hollow and they were in there with a whole lot of cocaine. They were coming up from Colombia and somehow they got into the rudder trunk and they survived. Everybody was amazed when they got to the United States. For some reason or another they heard this knock in the rudder trunk when it was in port. In the U.S. they do strict inspections all the way around the ship and underwater looking for cocaine and so forth. So they discovered three stowaways in the rudder trunk. This is probably one of the most remarkable survival stories.

a 1755

Mr. Allmand: You mentioned Antwerp, but where do most of these refugees or stowaways come from? Let's begin with the east coast. You mentioned Romania. Would it be eastern Europe or would it be northern Africa? Where do they come from?

Capt Nichol: They are mainly from eastern Europe. Most come from Romania at this time. They mainly use these ports of departure: Antwerp, Rouen, Hamburg and—

Mr. Allmand: Rotterdam.

Capt Nichol: Rotterdam, yes. These are the main ports.

Capt Stevens: They are probably as organized as the East Indians who came in on lifeboats four or five years ago on the east coast.

Mr. Allmand: Yes. Where do they come from on the west coast?

### [Translation]

d'apprendre que ces gens-là réussissent à pénétrer dans les cales, à s'introduire dans les conteneurs et à survivre de cette manière. C'est ahurissant. Habituellement—je voudrais simplement bien comprendre comment cela se passe—essaient-ils de sortir du conteneur lorsque le navire a quitté le port ou y demeurent-ils jusqu'à leur arrivée à destination?

Capt Nichol: Cela dépend beaucoup de la manière dont ils sont équipés. S'ils ont de la nourriture, un moyen de chauffage, et s'ils peuvent sortir, ils le font, mais vous pouvez vous imaginer. . .

Capt Stevens: Si vous êtes au fond de la cale...

Capt Nichol: ...si vous vous trouvez en plein milieu de la rangée, il est impossible de sortir. Mais ces gens-là ont des outils et ils réussissent à dévisser les portes et à forer des trous d'aération, ce qui, naturellement, rendent ensuite le conteneur inutilisable.

M. Allmand: Je n'ai fait que quatre traversées de l'Atlantique, et j'aurais voulu périr noyé, tant je souffrais du mal de mer.

Capt Nichol: Je connais cela.

Capt Stevens: Je crois qu'un des cas les plus surprenants de ces derniers mois nous est donné par les Etats-Unis où l'on a trouvé trois passagers clandestins dans la jaumière.

M. Allmand: Vraiment.

Capt Stevens: La jaumière du gouvernail. On peut y accéder par un trou d'homme. Le gouvernail est creux et ces passagers clandestins venus de Colombie avaient réussi à s'y dissimuler avec un bon chargement de cocaïne, et à survivre. Cela a été l'étonnement général lorsqu'ils sont arrivés aux États-Unis. Pour une raison ou une autre, on a entendu frapper de l'intérieur de la jaumière pendant que le navire était au port. Aux États-Unis, les navires, et même la coque au-dessous de la ligne de flottaison sont soumis à des inspections rigoureuses, parce qu'on recherche de la cocaïne, etc. C'est donc ainsi qu'on a découvert ces trois passagers clandestins dans la jaumière. C'est probablement là une des plus remarquables histoires de survie que j'ai jamais entendues.

M. Allmand: Vous avez parlé d'Anvers, mais d'où viennent la plupart de ces réfugiés ou passagers clandestins? Commençons par la côte Est. Vous avez mentionné la Roumanie. Viennent-ils d'Europe de l'Est ou d'Afrique du Nord, d'où viennent-ils?

Capt Nichol: Surtout d'Europe de l'Est. En ce moment, la plupart viennent de Roumanie. Comme ports de départ, ils utilisent surtout Anvers, Rouen, Hambourg et...

M. Allmand: Rotterdam.

Capt Nichol: Oui, Rotterdam. Ce sont les principaux ports.

Capt Stevens: Ils sont probablement aussi bien organisés que les ressortissants des Indes orientales qui sont arrivés sur la côte atlantique à bord de bateaux de sauvetage, il y a quatre ou cinq ans.

M. Allmand: Oui. D'où viennent-ils, sur la côte ouest?

Mr. Barlow: The stowaway problem on the west coast is certainly not as prevalent as it is on the east coast because of the different type of container trade. Our container trade comes out of the Far East. There isn't the same problem because, of course, there are much tighter regulations in the Far East. Our stowaway problems come when we have ships basically coming up from South America.

Mr. Allmand: I see.

Mr. Barlow: I will give you a little for instance—

Mr. Allmand: What about the deserters? Is that the same thing?

Mr. Barlow: No, the deserters come from anywhere because the ships are from anywhere. They're tramping around the world primarily with a Third World crew. With these deserter things, a guy finds a girlfriend ashore and she talks him into staying, or they already have family here.

Here's an example just to show you the lengths the owners will go to to try to prevent this sort of stuff. We represent a Greek owner who sits in New York and does a lot of business through the Gulf and so forth in Colombia and comes up our way.

After they drop the pilot when they are outbound from Colombia, they pay off the local gendarme who comes out to their boat and does a search of the ship. They pull off an average of 15 to 20 stowaways on a ship every time.

Mr. Allmand: Really.

Mr. Barlow: They just put them in a boat and take them back to shore. That is every single time they're in there. They have gangway watches and all sorts of stuff but these guys are just absolutely incredible. They're in the lifeboats or they're in under the rope in the forecastle.

Mr. Allmand: It appears from the way you describe it that right now you are subject to certain fines and costs which I don't think you're too happy with in the first place. The airlines were before us. And by the way, they're not very happy with it either, although, as the chairman said, they at least take on passengers who pay their way and these fellows get on the plane.

From what I understand, the bill puts a very extensive additional burden on you both in fines and cost implications for taking care of people who have broken the law and must be returned. You have to return the passenger. The costs that you mentioned are transferred to the shipping companies. You feel that these costs go to the extent that they could really disrupt the industry, which is already in a precarious position.

You also mentioned the provisions for seizing. Are they additionally burdensome to the new provisions on seizure of cargo and ship?

Capt Nichol: Yes.

Mr. Allmand: Do I understand what you are telling us?

**Capt Nichol:** I think you have it exactly right.

[Traduction]

M. Barlow: Le problème des passagers clandestins est certainement beaucoup moins sérieux sur cette côte que sur la côte atlantique parce que le trafic des conteneurs est de type différent. Ce trafic vient d'Extrême-Orient. Les problèmes ne sont donc pas les mêmes car, naturellement, les règlements sont beaucoup plus stricts en Extrême-Orient. Quand il y a des problèmes de passagers clandestins, il s'agit essentiellement de personnes venues d'Amérique du Sud.

M. Allmand: Je vois.

M. Barlow: Je vais vous donner un petit exemple. . .

M. Allmand: Et les déserteurs? Est-ce la même chose?

M. Barlow: Non, les déserteurs viennent d'un peu n'importe où, parce que les navires, eux aussi, viennent d'un peu n'importe où. Ce sont des tramps qui parcourent les mers du globe et leurs équipages sont surtout composées de personnes du Tiers monde. Dans ces cas de désertion, il arrive qu'un gars se trouve une petite amie à terre et qu'elle le convainc de rester; dans d'autres cas, ce sont des gens qui ont déjà de la famille ici.

Je vais vous donner un exemple pour vous montrer à quel point les propriétaires s'efforcent d'empêcher ce genre de choses. Nous représentons un propriétaire grec basé à New York qui fait beaucoup de commerce dans le Golfe du Mexique, avec la Colombie, et dont le navire vient chez nous.

Après avoir débarqué le pilote lorsqu'ils viennent de Colombie, ces gens-là soudoient le gendarme local qui vient inspecter le navire. À chaque fois, on découvre de 15 à 20 passagers clandestins à bord.

M. Allmand: Vraiment.

M. Barlow: On les rembarque dans une chaloupe et on les ramène à terre et c'est ce qui se passe chaque fois. Pourtant, il y a des gardes aux coupées, etc., mais ces gens-là sont absolument incroyables. Ils se cachent dans les bateaux de sauvetage ou sous les cordages du gaillard d'avant.

M. Allmand: D'après ce que vous nous dites, vous devez assumer certaines amendes et coûts qui ne vous font pas particulièrement plaisir. Les représentants des compagnies aériennes ont déjà comparu devant nous. Cela dit en passant, ils ne sont pas non plus ravis de la situation encore que, comme le disait le président, ils embarquent au moins des passagers payants.

Si je comprends bien, le projet de loi vous impose un fardeau additionnel considérable sous forme d'amendes et de coûts parce que vous êtes obligés de vous occuper de personnes qui ont enfreint la loi et doivent être expulsées. Vous êtes obligés de renvoyer le passager chez lui. Ces coûts sont imposés au transporteur et vous estimez qu'ils pourraient éventuellement compromettre l'existence de votre industrie, qui se trouve déjà dans une situation précaire.

Vous avez également parlé des dispositions relatives aux saisies. Cela s'ajoute-t-il aux nouvelles dispositions concernant la saisie de la cargaison et du navire?

Capt Nichol: Oui.

M. Allmand: Est-ce que je saisis bien ce que vous dites?

Capt Nichol: Je crois que vous avez parfaitement saisi.

Capt Stevens: I think the right of seizure has always been there. It's the same as people coming across the border in cars and so forth who are doing a bit of smuggling.

Mr. Barlow: Just to clarify one little point, let's not confuse the shipping company with the agent.

Mr. Allmand: No, I understand the difference.

Mr. Barlow: The actual liability is not on the shipping company because Immigration has no access to the shipping company.

Mr. Allmand: I understood from you that it was.

Capt Stevens: There may be a shipping company—

Capt Nichol: Maybe we should clarify that a little bit. The agents are the first line of defence, if you like, in Canada. These are the people who immigration authorities can get ahold of.

Mr. Allmand: For example, the Canadian Pacific ships that are down in the east end of Montreal, are they in your federation?

Capt Nichol: They're no longer CP but they are in our organization. However, the ship owners are also liable for these fines and penalties too. We have to protect both. They're both in international commerce. Agents are much less capable of meeting the magnitude of the fines—

Mr. Allmand: Yes, I understand that.

Capt Nichol: —than perhaps the ship owners. Even for a ship owner, though, these fines are really, really substantial. It's not as if they were doing anything to break the law, they're just victims of circumstance.

• 1800

Mr. Allmand: That's right. As you said, there have always been seizure provisions, as there are for automobiles that bring contraband across the border, but in the case of the automobile, the automobile owner is usually the guilty party. He is bringing in the contraband. In your case, you are doing everything possible to prevent the stowaways. In the first place you are spending a lot of money to prevent that, and then when these people get on the boat anyway, because of their wily ways, you still must bear the burden.

Capt Stevens: You have to remember that the owner does carry insurance to cover his costs, but he has to pay out first. However, the agent is in the position of having to get that money from the owner to pay to Immigration as a bond. But if the owner is gone... Once the ship is gone you have no security, and if that ship is not coming back, then you are not doing business with that owner. Immigration can say that it is your cost. As the transportation company, you are liable under the act. Yet you cannot be held harmless. This is what we are looking for—that the agent should be harmless under the classification as transportation carrier.

[Translation]

Capt Stevens: Le droit de saisie est toujours existant. Il existe dans les cas des personnes qui franchissent la frontière en voiture et qui font de la contrebande.

**M.** Barlow: Je voudrais préciser un point; ne confondons pas le transporteur avec le mandataire.

M. Allmand: Non, je comprends la différence.

M. Barlow: La responsabilité effective n'incombe pas au transporteur puisque les services d'immigration n'ont aucun accès à celui-ci.

M. Allmand: J'avais cru comprendre le contraire.

Capt Stevens: Il peut y avoir un transporteur...

Capt Nichol: Je crois qu'une petite précision s'impose. Les mandataires constituent la première ligne de défense, si vous voulez, au Canada. Ce sont les gens à qui les services d'immigration peuvent avoir accès.

M. Allmand: Par exemple, les navires du Canadien Pacifique, dans l'est de Montréal, font-ils partie de votre fédération?

Capt Nichol: Ils ne font plus partie du Canadien Pacifique mais ils sont membres de notre organisation. Les armateurs sont cependant, aussi, exposés à ces amendes et sanctions. Nous sommes obligés de protéger les deux, les mandataires comme les transporteurs dans le domaine du commerce international. Il est beaucoup plus difficile pour les mandataires d'assumer des énormes amendes. . .

M. Allmand: Oui, je le comprends.

Capt Nichol: . . . que les armateurs, encore que, même pour ceux-ci, ces amendes soient vraiment considérables. Or, ce sont là des gens qui n'ont rien fait pour enfreindre la loi; ils sont simplement victimes des circonstances.

M. Allmand: C'est exact. Comme vous le disiez, il y a toujours eu des dispositions concernant les saisies, comme il y en a pour les automobiles qui franchissent la frontière avec des marchandises de contrebande. Dans ce deuxième cas, cependant, le coupable est habituellement le propriétaire du véhicule. C'est lui qui a fait de la contrebande. Dans votre cas, vous faites tout votre possible pour empêcher qu'il y ait des passagers clandestins. Pour commencer, vous dépensez beaucoup d'argent pour cela, mais lorsque ces gens-là, qui sont fort rusés, réussissent malgré tout à embarquer, c'est vous qui devez en faire les frais.

Capt Stevens: N'oubliez pas que le propriétaire a une assurance qui le rembourse de ses coûts, mais il doit commencer par payer. Pour ce qui est du mandataire, celui-ci est obligé d'obtenir de l'argent du propriétaire pour payer la caution aux services d'immigration. Mais si le propriétaire a disparu... Une fois le navire parti, vous n'avez plus aucune garantie; et lorsque le navire ne revient pas, vous ne faites plus affaires avec son propriétaire. Les services d'immigration peuvent alors dire que c'est à vous d'assumer le coût. En tant que transporteur, vous êtes responsable en vertu de la loi. Pourtant, vous ne pouvez pas être considéré comme exempt. C'est ce que nous aimerions obtenir... À savoir que le mandataire soit exclu de la définition de transporteur.

Mr. Allmand: But you said that you could not even get insurance for some of these things.

Capt Stevens: Not the agents.

Mr. Barlow: We cannot go to an insurance company or a P&I club and ask for insurance in case there are 40 stowaways.

Mr. Allmand: Okay.

Finally, what the government is trying to do here, and we can have some sympathy with this, is to put some sort of burden on the transportation companies—air, shipping or whatever—to take some sort of measures to prevent stowaways and illegal refugees from coming across on their ships and airplanes.

If you were negligent and not doing that, taking no measures whatsoever to try to weed out the stowaways, then they could fine you. But when you do everything within your power, to still hold you responsible seems—somebody said that it is not due process. It is like being found guilty without a fair hearing. That is all I have to say.

Capt Stevens: It leaves a lot to the discretion of the immigration administration—whether or not they stick the agent with those costs.

Mr. Allmand: By the way, the airline company suggested that they would not object too much if we put the word "negligent" or something to that effect in the bill. Where you deliberately do not fulfil your responsibilities in trying to keep these people away, it would not be a complete liability. It would only be a liability where you were sort of negligent or did not do your—

**Mr. Barlow:** And if you are negligent, somebody has to prove your negligence. Is that correct?

Mr. Allmand: That is right.

Mr. Barlow: The way the act reads, they do not have to prove anything.

Mr. Allmand: Would you mind if we...that is the way we amended it.

Capt Nichol: That sounds like a big step in the right direction, but again there is the problem with the agent. In these circumstances the agent—I am not talking about owners now—never has any control over that. You could never be found negligible because you never—

Mr. Barlow: We have no control.

**Mr.** Allmand: If you put in something to the effect that they would have to be negligent, then if they ere never negligent they could not be held responsible.

Mr. Barlow: It would certainly take away the road of convenience...to get some money to look after processing assessments.

Capt Nichol: One of the recommendations I put forward was that the term "knowingly contravene" be reintroduced.

[Traduction]

M. Allmand: Et vous nous avez dit que vous ne pouviez même pas vous faire assurer pour cela.

Capt Stevens: Pas les mandataires.

M. Barlow: Nous ne pouvons pas demander à une compagnie d'assurance ou à un club de protection et d'indemnisation de nous couvrir au cas où il y aurait 40 passagers clandestins.

M. Allmand: Bon.

Enfin, ce que le gouvernement essaie de faire ici, et c'est compréhensible jusqu'à un certain point, c'est d'imposer une certaine responsabilité aux transporteurs—aériens, maritimes ou autres—afin qu'ils prennent des mesures pour empêcher les passagers clandestins et les réfugiés illégaux de venir au Canada à bord de leurs navires et de leurs avions.

Si vous faites preuve de négligence et ne prenez aucune mesure pour essayer d'éliminer ces passagers clandestins, il est logique que vous puissiez être frappé d'une amende. Mais lorsque vous faites tout votre possible, et que l'on vous tient malgré tout responsable—quelqu'un a dit que ce n'était pas équitable. C'est comme si vous étiez reconnu coupable sans avoir été entendu. C'est tout ce que j'ai à dire.

Capt Stevens: Cela laisse une grande latitude aux services d'immigration, lorsque ceux-ci décident s'il convient de faire assumer ces coûts par le mandataire ou non.

M. Allmand: À propos, les compagnies aériennes ont dit qu'elles ne seraient pas opposées à ce qu'on utilise le terme «négligent» ou quelque chose de semblable, dans le projet de loi. Lorsque, de propos délibéré, vous ne vous acquittez pas de toutes vos responsabilités pour empêcher ces gens de venir, ce ne serait pas une responsabilité complète. Ce ne le serait que lorsque vous auriez fait preuve de négligence ou que vous n'auriez pas fait votre...

M. Barlow: Et si vous faites preuve de négligence, quelqu'un doit le prouver. C'est bien cela?

M. Allmand: Oui.

M. Barlow: D'après la loi, il n'est pas nécessaire de prouver quoi que ce soit.

M. Allmand: Permettez-nous...c'est de cette manière que nous l'avons modifiée.

Capt Nichol: Cela semble représenter une grand pas dans la bonne direction, mais le problème du mandataire demeure. Dans de telles circonstances, le mandataire—je ne parle pas des armateurs—ne peut jamais exercer le moindre contrôle. On ne pourrait jamais prouver que vous avez fait preuve de négligence puisque vous n'avez jamais. . .

M. Barlow: Nous n'avons aucun contrôle.

**M.** Allmand: Si on prévoit les cas de négligence dans les textes de loi, si ces mandataires ne sont jamais négligents, il est impossible de les tenir responsables.

M. Barlow: Cela éliminerait certainement la solution de facilité... obtenir de l'argent pour couvrir les frais imputés.

Capt Nichol: Une des recommandations que j'ai présentées visait à ce que l'on reprenne le terme «contrevenir délibérément».

Mr. Allmand: All right.

The Chairman: That is called the "due diligence" test.

A witness: Yes.

The Chairman: The existing act has a series of offences for which there are fines, but the new act contemplates a different scheme where there will be administrative fees levied against you. You imply that they might be much higher than the existing fines. Do you have some hard information on that, or is it just speculation?

Mr. Barlow: No, that is the problem. We don't know what they are. What does it coast to administer somebody all the way through the system?

The Chairman: Okay. I thought perhaps you knew something we did not know yet. Those fees will be set by regulation, and it may be that Parliament will play a role in that—depending on our amendments.

Mr. Heap: Following on the questions from the chairman and Mr. Allmand, I can see your point of view on the usefulness of putting in a "due diligence" clause or a "knowingly contravene" clause, but I doubt that the minister and his advisers in the Department of Justice will leap at that enthusiastically. It just puts them back at square one, I guess.

• 1805

I admit that when I read your brief the other night it was a total eye opener to me. I agree with you that it's unfair. As you say, it is like charging the householder for not making his house burglar-proof.

On the other hand, particularly concerning the agent, I don't see how he can possibly exercise any diligence at all. There is no diligence for him to exercise on a ship that's over on the other side of the ocean. As for the ship owner, it may be possible. I don't know. You make it sound pretty difficult to me. You have a pretty persuasive case even in the instance of ship owners.

Has this ever been tested in the courts? I'm sure you have legal advice. Is it possible to go to court and say that the law, as Warren says, is an ass? He's a better authority on that than I am. He's got a right to say that. Has this been tested in court?

Mr. Barlow: Not to my knowledge.

Capt Nichol: Actually, I've asked our legal adviser and he is supposed to get back to me. Raynold Langlois is having a look at that for us to see if there is anything that can be done in that respect.

Mr. Heap: By the time you get it tested in court this bill will either be passed or not.

Mr. Barlow: That is the scary part.

**Mr. Heap:** I guess what you are saying is that until the wording was changed you didn't realize how much the agents are on the hook for already.

[Translation]

M. Allmand: Bien.

Le président: C'est ce que l'on appelle le critère de «diligence raisonnable».

Un témoin: Oui.

Le président: La loi actuelle prévoit un certain nombre d'infractions punies par des amendes, mais la nouvelle loi envisage la mise en place d'un système différent aux termes duquel vous devrez payer des droits administratifs. Selon vous, ils pourraient être beaucoup plus élevés que les amendes actuelles. Avez-vous des données précises sur ce point, ou est-ce pure spéculation de votre part?

M. Barlow: Non, et c'est là le problème. Nous ne savons pas ce que seront ces droits. Combien coûte le passage par toutes les étapes du système?

Le président: Bien. Je pensais que vous connaissiez peut-être quelque chose que nous ignorons encore. Ces droits feront l'objet d'un règlement, et il se peut que le Parlement ait un rôle à jouer dans ce domaine—en fonction des modifications que nous apporterons.

M. Heap: Pour faire suite aux questions posées par le président et M. Allmand, je comprends que vous jugiez utile d'inclure une clause de «diligence raisonnable» ou une clause de «contravention délibérée», mais je doute que le ministre et ses conseillers au ministère de la Justice accueillent cela avec enthousiasme. Ils se retrouveraient au point de départ.

J'avoue que la lecture de votre mémoire, l'autre soir, a été une révélation pour moi. Je pense comme vous que c'est injuste. Cela revient effectivement à accuser l'occupant d'une maison parce qu'il n'a pas su la protéger contre les voleurs.

Par ailleurs, particulièrement en ce qui concerne le mandataire, je ne vois pas comment il peut faire preuve de diligence alors que le navire est de l'autre côté de l'océan. C'est peut-être possible pour l'armateur. Je ne sais pas. D'après vos explications, cela me paraît assez difficile. Même en ce qui concerne les armateurs, vos arguments sont très convaincants.

A-t-on jamais porté cette question devant les tribunaux? Je suis sûr que vous avez demandé un avis juridique. Est-il possible de porter la question devant un tribunal en faisant valoir, comme le dit Warren, que la loi est ridicule? Il est mieux placé que moi pour en juger. Il peut se permettre un tel jugement. A-t-on porté la question devant les tribunaux?

M. Barlow: Pas à ma connaissance.

Capt Nichol: J'ai demandé l'avis de notre conseiller juridique qui doit encore me donner réponse. Raynold Langlois se penche sur la question afin de voir si nous pouvons envisager un recours de ce côté-là.

M. Heap: Avant que les tribunaux ne tranchent, la loi aura été adoptée ou rejetée.

M. Barlow: C'est bien ce qui nous inquiète.

M. Heap: Vous voulez donc dire qu'avant qu'on ne modifie le libellé, vous ne vous étiez pas rendu compte jusqu'où allait déjà la responsabilité des mandataires.

Mr. Barlow: We knew how much we were on the hook for—

Mr. Heap: You'd been hooked.

Mr. Barlow: A couple of times in my career.

Mr. Heap: Yes. I'm not criticizing you for not having gone to court because I know that doesn't come free either, but I do suggest you try to get a legal opinion. I understand you can go to a lawyer and ask him if he'll give you an opinion and if there is a fee for doing it. It is only an opinion. It may be a useful one or it may not be. You might consider getting a legal opinion as to whether if you challenge in court the existing law, and/or the bill if it became law, you would stand a chance of just wiping it out. There have been laws that the courts have just thrown out. They're just not just.

Capt Nichol: In that respect, sir, we've already asked our lawyers to have a look at the bill.

Mr. Heap: Certainly this committee will have to give a hard look at what you've presented to us. That is all I know.

The Chairman: Can I just put a question which will show you my ignorance of the container industry? How is it that they would be able to get into a container that wasn't filled with product before it's put on the ship? Wouldn't it take some sort of inside contacts with one of those companies?

Mr. Barlow: Yes.

Capt Nichol: There's a group in Europe, we believe. May I just address the eastern side where we have the problem? They are very well organized and are becoming better organized as they go along. They know the destinations and the time the ship will be at sea. They are even now getting to the stage where they'll be loaded into containers and be put in a certain spot on the ship so that they can get out and get away from the problem of being buried in the stowage somewhere.

The Chairman: So that is from pay-offs?

Capt Nichol: There is a lot of inside intelligence. As I mentioned to you, there are steps being taken just now to counteract this kind of collusion that's going on. I don't want to go into it, obviously.

The Chairman: Should the port authorities have some responsibility in this area?

Capt Nichol: Again, we pushed for the port authorities to do this. They'll search the dock. They will go through and have a look but they don't push too hard. I think it has to come from a government level, really.

Capt Stevens: I think Immigration did take that issue up on that case of those fellows out of Antwerp. They took it up with the French and the Belgium authorities and there was no co-operation at all. [Traduction]

M. Barlow: Nous savions jusqu'où nous étions tenus responsables...

M. Heap: Vous avez été pris.

M. Barlow: Une ou deux fois.

M. Heap: Oui. Je ne vous blâme pas de ne pas être allé devant les tribunaux car je sais que cela coûte cher, mais je vous suggère tout de même d'obtenir l'avis d'un avocat. Je crois qu'on peut s'adresser à un avocat et lui demander s'il veut bien vous donner un avis juridique et si cela vous en coûtera quelque chose. Ce n'est qu'un avis. Il peut être utile ou non. Il serait peut-être bon de demander l'avis d'un avocat sur la possibilité de faire abroger la loi actuelle ou le projet de loi, s'il est adopté d'ici là, par un tribunal. Il est arrivé que les tribunaux abrogent des lois parce qu'elles étaient tout simplement injustes.

Capt Nichol: À ce propos, monsieur, nous avons déjà demandé à nos avocats d'examiner le projet de loi.

M. Heap: Il est bien évident que le comité devra prendre sérieusement en considération les arguments que vous avez présentés. C'est tout ce que je peux dire.

Le président: Puis-je vous poser une question qui révélera toute l'étendue de mon ignorance en ce qui concerne les conteneurs? Comment quelqu'un pourrait-il s'infiltrer dans un conteneur qui n'a pas été rempli avant d'être chargé sur le bateau? Ne faut-il pas pour cela avoir des contacts à l'intérieur d'une des compagnies concernées?

M. Barlow: Si.

Capt Nichol: Nous croyons qu'il y a un groupe en Europe. Puis-je dire quelques mots à propos de l'Est, où se pose le problème? Il y a des groupes très bien organisés, de mieux en mieux organisés. Ils connaissent les destinations et la durée de la traversée. Ils arrivent même maintenant à entrer dans les conteneurs et à savoir qu'ils vont être déposés dans un secteur particulier du navire, afin de pouvoir sortir avant d'être enfouis sous le chargement.

Le président: Il y a donc des pots-de-vin?

Capt Nichol: Il y a beaucoup de contacts à l'intérieur. Comme je l'ai dit, on prend actuellement des mesures pour lutter contre ce type de collusion. Bien entendu, je ne souhaite pas donner de détails.

Le président: Les autorités portuaires devraient-elles être tenues responsables dans ce domaine?

Capt Nichol: Encore une fois, nous avons fait pression en ce sens auprès des autorités portuaires. Elles surveillent les quais. Elles font un tour, regardent un peu, mais sans trop insister. Je crois que la pression doit venir du gouvernement, vraiment.

Capt Stevens: Je crois qu'Immigration Canada en avait parlé dans le cas du groupe d'Anvers. La question a été abordée avec les autorités françaises et belges, et on n'a obtenu aucune collaboration.

Mr. Barlow: If we had a bunch of people leaving Canada to go to Belgium that they didn't want, and they had a bunch of people leaving Belgium to come to Canada that we didn't want, perhaps we could get some joint work done. However, it's a one-way street. Why do they care if they're leaving? It's like when you leave Canada to go down to the United States for a holiday. They could care less about what you're taking out.

Capt Stevens: I think Immigration Canada's report on some of the Antwerp situations was that these illegals are refugees in Belgium. They are legally allowed into Belgium, but they're trying to get out to Canada for the opportunities that Canada provides. They get caught, they get turned down, and they are caught again the next week.

• 1810

The Chairman: Like Mexico and the U.S.-

Capt Stevens: It is the same damn thing. It is pitiful.

Mr. Chadwick: The stowaways are a problem. However, the first question I have, and I'm not sure whether you have answered it or not, is don't you have any recourse at all against the country of origin?

Capt Nichol: None whatsoever.

Mr. Barlow: What country?

Mr. Chadwick: Where you picked up the containers.

Mr. Barlow: In a lot of cases, such as in this instance in which the stowaways came in, there was no way to determine in which country these people got on board the ship. Even if they got on in Nicaragua, they started to say they were Kenyans, then they were Mozambique. They had no idea; they had nothing.

Mr. Chadwick: But don't you pick up the containers at one place?

Mr. Barlow: Well, a closed container could go to three different ports while being trans-shipped back.

Capt Nichol: In Europe, where they are coming from Romania...they arrive with visas; they are legally landed in Antwerp, and the most they can be charged with is trespassing on a port property. So there is no recourse at the point of origin.

Mr. Chadwick: The containers move around, then. You said they came from Antwerp and you said some came from Spain, but you can't pinpoint that. That's a problem.

Capt Nichol: What happens is that the stowaway arrives by land transportation at a port. He doesn't move around the country; he doesn't follow the container around by rail. He arrives at the port and gets into the container at the port. It is not at an inland terminal and that he is then railed to the waterfront. That is not how it happens.

The Chairman: There has been an inside pay-off to put an empty container on the boat.

Capt Stevens: Yes, it is usually organized.

[Translation]

M. Barlow: Si nous avions des gens qui quittent le Canada pour se rendre en Belgique où ils ne sont pas les bienvenus, et s'il y avait des gens quittant la Belgique pour venir au Canada, qui ne veut pas d'eux, peut-être que nous pourrions obtenir une collaboration, mais le mouvement est à sens unique. Pourquoi cela les inquiéterait-il que ces gens partent? C'est comme si vous allez du Canada aux États-Unis en vacances. Peu leur importe ce que vous emportez.

Capt Stevens: D'après le rapport d'Immigration Canada, il semble que certains de ces immigrants illégaux du groupe d'Anvers étaient des réfugiés en Belgique. Ils étaient entrés légalement en Belgique, mais ils souhaitaient venir au Canada, où il y a davantage de possibilités. Ils se font prendre, ils sont renvoyés, et on les reprend la semaine suivante.

Le président: Comme à la frontière entre le Mexique et les États-Unis...

Capt Stevens: Exactement pareil. C'est une honte.

M. Chadwick: Les passagers clandestins posent effectivement un problème. Toutefois, la première question que je me pose, et je ne sais pas si vous y avez déjà répondu ou non, est celle-ci: avez-vous un recours quelconque contre le pays d'origine?

Capt Nichol: Aucun.

M. Barlow: Quel pays?

M. Chadwick: Le pays où vous avez chargé les conteneurs.

M. Barlow: Bien souvent, comme dans le cas où les passagers clandestins sont arrivés, il n'y avait pas moyen de savoir dans quel pays ils étaient montés à bord. Même s'ils sont montés à bord au Nicaragua, ils ont commencé par dire qu'ils venaient du Kenya, puis du Mozambique. Ils n'en savaient rien; ils n'avaient rien.

M. Chadwick: Mais vous ne prenez pas ces conteneurs en un endroit?

M. Barlow: Un conteneur fermé pourrait passer par trois ports différents sur le voyage de retour.

Capt Nichol: En Europe, lorsqu'ils viennent de Roumanie...ils arrivent avec des visas; ils arrivent légalement à Anvers et au pire on peut les accuser de présence non autorisée sur la propriété portuaire. Il n'y a aucun recours auprès du pays d'origine.

M. Chadwick: Donc, les conteneurs vont d'un endroit à l'autre. Vous avez dit qu'ils étaient venus d'Anvers, et que certains étaient venus d'Espagne, mais vous ne pouvez pas en être certain. C'est un problème.

Capt Nichol: Le passager clandestin arrive par voie de surface jusqu'au port. Il ne se déplace pas à l'intérieur du pays; il ne suit pas le conteneur par chemin de fer. Il arrive au port et là, il s'infiltre dans un conteneur. Il ne le fait pas à un terminal intérieur à partir duquel il serait transporté jusqu'à la mer par chemin de fer. Cela ne se passe pas ainsi.

Le président: Des gens de la compagnie ont été payés pour mettre à bord un conteneur vide.

Capt Stevens: Oui, c'est habituellement organisé ainsi.

Mr. Barlow: This pay-off thing can also be illustrated with the situation in which the 20 deserters landed at the Vancouver airport, got through immigration. I mean, that was collusion all the way from the manning company to the owner, who was an owner but is basically not answering telexes and is not in the same office any more; it was between those two people and an innocent bystander in Vancouver. These guys probably charged these guys \$10,000 to get into Vancouver. It's as simple as that.

Capt Nichol: Our members are very cautious. We recently had a case in which someone from Europe sent a fax, saying that they were going to change the crew and asking us to meet the crew members at the airport and put them up in a hotel. Our member had dealt with this owner before and said sure. Then he sent a message back to confirm when the ship was coming, only to find that the ship wasn't coming to Canada at all and that really this was a bunch of illegal immigrants who were going to get in under the guise of being ships' crews. So now our members are becoming much more cautious. They are going to their principals and asking them if they're sure they are sending a ship.

Capt Stevens: This is all being sent out through the international shipping organizations and so forth. I just read in *The Globe and Mail*, I think yesterday or the day before, that three stowaways were found on the first ship into Somalia the other day, the first food ship for some time. They had three stowaways from Kenya on board, who thought they were going to somewhat developed countries or... They don't always make it to Canada.

Mr. Barlow: There is the luck of the draw.

Mr. Chadwick: Where do they go? What I mean by that is when you get them on board ship and some of them surface, do they choose where they are going to go?

**Mr. Barlow:** Oh, hell no. I'll give you an incident. On this *Espiritu Santo*—that's the name of the ship on which we had the four stowaways coming to Vancouver—they had been on board that ship for nine months.

Mr. Jourdenais: What?

Mr. Barlow: Nine months. The crew, the officers-

Mr. Chadwick: Several ports?

Mr. Barlow: All over the world.

Mr. Heap: With the crew?

Mr. Barlow: Oh, the crew... The minute the ship sailed and was outside Nicaragua, or wherever they thought they had picked them up from, these guys came up and said hi. They fed them, looked after them, gave them some clothes when their clothes wore out. These guys didn't work on board the ship, didn't help out in any way, but just sat back and were looked after.

**Mr. Chadwick:** You are not obliged to let them off at the first port?

[Traduction]

M. Barlow: On a un exemple de ce genre de pot-de-vin également dans le cas des 20 déserteurs qui sont arrivés à l'aéroport de Vancouver et qui sont passés à l'immigration. Il y avait collusion d'un bout à l'autre, de l'agence de personnel jusqu'au propriétaire, qui était un propriétaire mais qui ne répond pas aux facs qu'on lui envoie et qui a changé depuis de bureau; c'était organisé entre ces deux personnes et un spectateur innocent à Vancouver. Ils ont probablement demandé 10 000\$ par personne pour faire arriver ces gens à Vancouver. C'est aussi simple que cela.

Capt Nichol: Nos membres sont très prudents. Récemment, quelqu'un en Europe a envoyé un message par télécopieur disant que l'équipage d'un bateau allait être changé et nous demandant d'accueillir les membres de cet équipage à l'aéroport et de les loger à l'hôtel. Notre membre avait déjà fait affaire avec cet armateur par le passé et a donc accepté. Il a ensuite envoyé un message pour confirmer l'arrivée du navire, et s'est rendu compte alors que ce navire n'était pas du tout en route pour le Canada et qu'il s'agissait en fait d'un groupe d'immigrants illégaux qui allaient entrer au Canada en se présentant comme un équipage de navire. Nos membres commencent donc à se montrer très méfiants. Ils remontent à la source pour savoir s'il y a effectivement un navire en route.

Capt Stevens: Cette information est distribuée dans les organisations internationales d'expéditeurs, entre autres. Je lisais justement dans le *Globe and Mail*, hier ou avant-hier, que trois passagers clandestins avaient été découverts sur le premier navire, un navire en route pour la Somalie, un des premiers navires depuis longtemps qui apportaient des ravitaillements. Il y avait à bord trois passagers clandestins venus du Kenya qui pensaient être en route vers un pays industrialisé ou... Ils n'arrivent pas toujours au Canada.

M. Barlow: Le sort en décide.

M. Chadwick: Où vont-ils? Je veux dire, une fois qu'ils sont à bord et qu'ils refont surface, choisissent-ils leur destination?

M. Barlow: Certainement pas. Je vais vous donner l'exemple de l'*Espiritu Santo*, le navire à bord duquel quatre passagers clandestins sont venus à Vancouver. Ils étaient à bord depuis neuf mois.

M. Jourdenais: Comment?

M. Barlow: Neuf mois. L'équipage, les officiers. . .

M. Chadwick: En passant par plusieurs ports?

M. Barlow: Dans le monde entier.

M. Heap: Avec l'équipage?

M. Barlow: Oh, l'équipage... Dès que le navire a repris sa route et a quitté le Nicaragua, ou on ne sait trop où exactement ils étaient montés à bord, les passagers clandestins se sont montrés et ont dit bonjour. L'équipage les a nourris, a pris soin d'eux, leur a donné des vêtements lorsque les leurs étaient trop usés. Ils n'ont pas travaillé à bord, ils n'ont rien fait, ils se sont reposés et on a pris soin d'eux.

M. Chadwick: N'êtes-vous pas obligés de les faire descendre à la première escale?

Bill C-86

[Text]

Capt Stevens: You can't. They won't accept them. Not everybody accepts them.

Mr. Barlow: Nowhere in the world would they take them. Now, the real oddity in this one is that this ship had a Brazilian flag. It was taking wheat from Vancouver to Brazil. The old man implored Immigration to leave them with them, that they were going to Brazil, that this was a Brazilian flag ship, that they could get rid of them in Brazil, that they could be processed through the system, that it was a Brazilian flag ship, that it was not a problem for them. That's okay, we will still take them.

Mr. Chadwick: What does Canada Immigration do?

Mr. Barlow: They went down and took them off on the rumour that they might want to—

Mr. Chadwick: Does everyone who comes here come off?

Capt Stevens: If they ask to be taken off.

Mr. Barlow: If they ask to be taken off, or if they hear some rumour.

Mr. Chadwick: But some come here and go back out.

Mr. Barlow: Yes, certainly.

Mr. Chadwick: Not everybody comes here, even though they do arrive here.

• 1815

Capt Stevens: They may go on-

Mr. Barlow: They may carry on.

Capt Stevens: —if they do not apply for refugee status.

Mr. Chadwick: Does Canadian Immigration, when they know about them, ask for them to get off?

Capt Stevens: That was the case with this ship.

Mr. Barlow: This is what I was saying. We were initially told to keep them on the ship. They were to be detained on board.

Mr. Chadwick: By Canadian Immigration?

Mr. Barlow: By Canadian Immigration. It's an order that comes through us to the master of the ship. That's fine. We executed that. Two and a half hours before the ship sailed we were advised by Immigration that they heard a rumour that the people may want to claim refugee status. We were told to bring them up to Immigration for hearing.

**Mr.** Chadwick: Finally, Immigration changed its mind and said it would like them off.

Mr. Barlow: Basically.

**Capt Stevens:** Somebody reported to Immigration Canada that there were these four people on board and I guess the word got around somewhere on the waterfront.

Mr. Chadwick: This is a mell of a hess.

Capt Stevens: Somebody said they should apply for refugee status.

[Translation]

Capt Stevens: C'est impossible. On ne les acceptera pas. Tout le monde ne les accepte pas.

M. Barlow: Personne ne les accepterait. Ce qu'il y a de particulièrement bizarre dans ce cas c'est que le navire battait pavillon brésilien. Il transportait du blé de Vancouver au Brésil. Le pacha a imploré les agents de l'Immigration de les garder, disant qu'ils allaient au Brésil, que le navire battait pavillon brésilien, qu'ils pourraient se débarrasser d'eux au Brésil, qu'ils seraient acceptés, et que puisque le navire était brésilien, le problème ne se posait pas pour eux. Ça ne fait rien, nous les acceptons quand même.

M. Chadwick: Oue fait Immigration Canada dans ce cas?

M. Barlow: Les agents sont allés les chercher parce que la rumeur courait qu'ils pourraient...

M. Chadwick: Tous ceux qui arrivent ici débarquent-ils?

Capt Stevens: S'ils le demandent.

M. Barlow: S'ils le demandent, ou si des rumeurs courent.

M. Chadwick: Mais certains viennent puis repartent.

M. Barlow: Oui, certainement.

M. Chadwick: Tout le monde ne reste pas ici, même si c'est leur point d'arrivée.

Capt Stevens: Ils vont peut-être. . .

M. Barlow: Ils peuvent continuer leur voyage.

Capt Stevens: S'ils ne demandent pas le statut de réfugié.

M. Chadwick: Les agents d'Immigration Canada leur demandent-ils de descendre à terre lorsqu'ils sont informés de leur présence?

Capt Stevens: C'est ce qui s'est passé dans ce cas.

M. Barlow: C'est ce que je disais. On nous avait dit au départ de les garder à bord. Ils étaient détenus à bord.

M. Chadwick: A la demande d'Immigration Canada?

M. Barlow: Oui. C'est un ordre qui arrive par nous au capitaine du navire. Très bien. C'est ce que nous avons fait. Deux heures et demie avant le départ du navire, les agents d'Immigration Canada nous ont informés qu'ils avaient entendu dire que ces personnes souhaitaient peut-être demander le statut de réfugié. On nous a dit de les faire comparaître devant les agents d'Immigration pour une audience.

M. Chadwick: Puis les agents d'Immigration Canada ont changé d'idée et ont dit qu'ils voulaient les voir partir.

M. Barlow: C'est à peu près cela.

Capt Stevens: Quelqu'un a informé Immigration Canada de la présence de ces quatre personnes à bord et je suppose que cela s'est su sur le quai.

M. Chadwick: Ouelle salade.

Capt Stevens: Quelqu'un a dit qu'ils devraient demander le statut de réfugié.

Mr. Barlow: It is a big mell of a hess or a heap of a mess.

**Mr. Jourdenais:** On a point of clarification, you mean to say there were four stowaways on the boat—

Mr. Barlow: Yes, sir.

**Mr. Jourdenais:** —who never asked the immigration officer for refugee status in no way and it was the immigration people, two and a half hours before the boat was to leave, who said take them off, they might ask?

Mr. Barlow: No, somewhere down the chain it got back that these fellows were on the boat. Now, there are lots of lawyers and well-wishers in the world, which is fine. There is nothing wrong with that except when it gets you in the heart. What happened is that Immigration, through that chain, had heard a rumour that they may want to claim refugee status. However, nobody could tell for sure because there was not one word of English spoken and nobody could determine what their mother tongue was. Immigration went down and interviewed them as best they could. In other words, they got nothing out of them. However, on the basis that they might want to claim refugee status—this is what we were told—they took them off. All we got was a notice of offence. We owe them \$20,000.

**Mr. Friesen:** What is the advantage to the Department of Immigration to do that?

Mr. Barlow: Oh, Lord knows!

**Capt Stevens:** It's in terms of public relations. If the ship had sailed with them after somebody had reported that these fellows might want to get off, can you imagine the egg on the face of the immigration department?

Mr. Barlow: All they would have to do is say that they wanted to stay on board.

Mr. Jourdenais: I don't get it.

Mr. Barlow: I don't get it either.

Mr. Friesen: You do not see any advantage?

**Mr. Jourdenais:** We are having the officials on October 29 and 30. We'll remember this one.

Mr. Barlow: Please also remember this one. Immigration was specifically told of a deserter going into a ship's agent's office to pick up his briefcase or his baggage. They said to please be here and take him, and they did not even show up. That's just inexcusable as far as we're concerned, especially when we are liable for the cost of that guy.

The Chairman: Mr. Friesen.

**Mr. Friesen:** In terms of kinds of responsibility, you're agents. You have no responsibility. All you do is negotiate the paper.

Mr. Barlow: Yes, in a way, but it's not true. We have, under agency law, a lot of responsibilities that we must execute.

[Traduction]

M. Barlow: C'est effectivement toute une salade.

**M. Jourdenais:** Une précision. Vous voulez dire qu'il y avait quatre passagers clandestins à bord...

M. Barlow: Oui, monsieur.

M. Jourdenais: . . . qui n'ont pas demandé le statut de réfugié à un agent d'immigration, et que ce sont les agents de l'immigration eux-mêmes qui, deux heures et demie avant le départ du navire, ont donné l'ordre de les amener à terre au cas où ils demanderaient le statut?

M. Barlow: Non, on a su par la bande que ces hommes étaient à bord. Le monde est plein d'avocats et de bonnes âmes, ce qui est très bien. Il n'y a aucun mal à cela, sauf quand cela vous atteint en plein coeur. Ce qui est arrivé, c'est que les agents de l'Immigration ont eu vent d'une rumeur selon laquelle ces passagers souhaitaient peut-être demander le statut de réfugié. Toutefois, personne n'était en mesure de le certifier, car ils ne parlaient pas un mot d'anglais et personne n'a pu identifier leur langue maternelle. Les agents de l'Immigration ont essayé de les interroger de leur mieux. Autrement dit, ils n'en ont rien tiré. Toutefois, parce qu'ils auraient pu demander le statut de réfugié—c'est ce qu'on nous a dit—ils les ont fait débarquer. Quant à nous, nous avons reçu un avis de contravention. Nous leur devons 20 000\$.

M. Friesen: Quel avantage le ministère de l'Immigration y trouve-t-il?

M. Barlow: Dieu seul le sait!

Capt Stevens: C'est une question de relations publiques. Si le navire était parti après que quelqu'un eut informé Immigration Canada que ces hommes souhaitaient peut-être rester ici, vous imaginez les critiques qu'aurait reçues le ministère?

M. Barlow: Ils n'avaient qu'à dire que les passagers souhaitaient rester à bord.

M. Jourdenais: Je ne comprends pas.

M. Barlow: Moi non plus.

M. Friesen: Vous ne comprenez pas l'avantage?

M. Jourdenais: Nous entendrons les représentants du ministère les 29 et 30 octobre. Nous n'oublierons pas cet incident.

M. Barlow: N'oubliez pas non plus celui-ci, s'il vous plaît. Les agents de l'Immigration ont été informés qu'un déserteur allait se rendre au bureau d'un agent maritime pour y chercher son porte-documents ou ses bagages. On leur a demandé d'y être et de l'emmener. Ils ne se sont même pas présentés. Pour nous, c'est tout à fait inexcusable, surtout quand nous sommes tenus financièrement responsables.

Le président: Monsieur Friesen.

M. Friesen: En matière de responsabilité, vous êtes considérés comme des mandataires. Vous n'avez pas de responsabilité. Vous vous contentez de négocier.

M. Barlow: Oui, d'une certaine manière, mais ce n'est pas tout à fait vrai. Conformément à la Loi sur les agences maritimes, nous avons de nombreuses responsabilités.

Mr. Friesen: However, in terms of the ship and its cargo, is it the captain who is responsible to the owner?

Mr. Barlow: Ultimately, yes.

Mr. Friesen: It's the captain. I'm curious why it isn't the captain in the right of the owner who is responsible in the legislation.

Capt Stevens: You can't catch him. He's gone.

Mr. Barlow: He's gone. A deserter is not a deserter until the captain's gone.

Mr. Friesen: Yes, but we do things for people like that who, for example, dump their bilge-water.

Mr. Barlow: That's right. We would love Immigration to have the teeth to come down five minutes before the ship is going to sail and say you are not sailing that ship until we get paid. Then we've got ammunition and we can cover ourselves. The way the situation is now, they tell you two weeks later.

Mr. Friesen: They dump their oil or their bunker or whatever and they are gone out of port for five days, but governments are still anxious to find out what ship it was and where they went. There are penalties.

Capt Stevens: I guess trying to catch them is another thing.

Capt Nichol: What would be the point of penaliing the ship's master? How is that going to help the situation? I really do not see that.

Mr. Barlow: It's as a protection for us-

Capt Nichol: If penalizing is not going to help-

Capt Stevens: You don't want to be like Mozambique and put them in jail for two months for a minor pollution act.

Capt Nichol: I should mention that the agents, being honest, are kind of loath to stop a ship because that may be their future business as well. Holding a ship up is a very, very last resort. Even if you have the opportunity or the legal grounds to do so, it is very much a last resort.

Mr. Barlow: As for the *Espiritu Santo*—the one that had the four stowaways—we would have loved to not sail that ship. We knew that if there was going to be an offence notice given, we didn't have a snowball's chance in heck of getting that money. We have no legal way of stopping that ship before it goes because we don't know what Immigration is going to ultimately decide. So it is tough.

1820

The Chairman: Yes, it is tough.

Mr. Jourdenais: I wonder if there was ever a case in which they had loaded the container on a ship, just before it left some stowaways were seen, and they couldn't get them off the boat.

Mr. Barlow: Not for us. I don't know. Frank, have you. . .?

**Capt Nichol:** They have found them just before sailing from Amsterdam and Antwerp and have taken them off the ship.

[Translation]

M. Friesen: Mais en ce qui concerne le navire et sa cargaison, c'est le capitaine qui est responsable devant l'armateur?

M. Barlow: En fin de compte, oui.

M. Friesen: C'est le capitaine. Je me demande pourquoi ce n'est pas le capitaine qui, du chef de l'armateur, est responsable aux termes de la loi.

Capt Stevens: Parce qu'on ne peut pas l'arrêter. Il est parti.

M. Barlow: Il est parti. Un déserteur n'est pas un déserteur tant que le capitaine n'est pas parti.

M. Friesen: Oui, mais on peut prendre des mesures contre des gens qui, par exemple, déversent leur eau de cale.

M. Barlow: C'est exact. Nous aimerions beaucoup qu'Immigration Canada ait l'autorité d'arriver à bord cinq minutes avant que le navire ne lève l'ancre et lui interdise le départ tant que l'amende n'a pas été payée. Nous aurions alors un moyen de nous défendre et de nous protéger. Dans l'état actuel des choses, on nous informe deux semaines plus tard.

M. Friesen: Quand un bateau déverse du pétrole, du mazout ou autre chose, même si cela fait cinq jours qu'il a quitté le port, les gouvernements tiennent à savoir le nom du navire et sa destination. Il y a des pénalités.

Capt Stevens: Mais les attraper c'est autre chose!.

Capt Nichol: Pourquoi pénaliser le capitaine? En quoi cela nous aiderait-il? Je ne vois vraiment pas.

M. Barlow: C'est une protection pour nous. . .

Capt Nichol: Si les pénalités ne nous aident pas. . .

Capt Stevens: Je ne voudrais pas que nous soyons comme le Mozambique et que nous mettions les gens en prison deux mois pour une infraction environnementale mineure.

Capt Nichol: Il faut être honnête et dire que les mandataires répugnent à arrêter un navire car il s'agit peut-être d'un futur client. Empêcher un navire de lever l'ancre, ça ne se fait qu'en tout dernier recours. Même si on a la possibilité ou l'autorité légale de le faire, c'est vraiment un dernier ressort.

M. Barlow: En ce qui concerne le *Espiritu Santo*—le navire qui avait quatre passagers clandestins—nous aurions beaucoup aimé le retenir. Nous savions bien que si nous recevions un avis d'infraction, nous n'avions pas le moindre espoir d'être payés. Nous n'avons aucun moyen légal d'empêcher le départ du navire car nous ne savons pas quelle sera la décision d'Immigration Canada. C'est cela qui est difficile.

Le président: En effet.

M. Jourdenais: Je me demande s'il est déjà arrivé que l'on charge un conteneur à bord, et que juste avant le départ on remarque des passagers clandestins qu'on n'arrive pas à débarquer avant le départ.

M. Barlow: Cela ne nous est pas arrivé. Je ne sais pas. Frank, avez-vous. . .?

Capt Nichol: On en a trouvé juste avant de lever l'ancre du port d'Amsterdam et d'Anvers et ils ont été ramenés à terre.

Mr. Jourdenais: They left them in the country even though they were not originally from that country?

Capt Nichol: Yes. Well, most of them, as I say, have visas to be in Belgium or France or Germany. They have visas from those host countries.

Mr. Jourdenais: I love to be the devil's advocate, you know. I love to be that. Tell me what measures you think should be taken by the shipowners, the agents. Two or three times this has happened in Montreal. Some stowaways were found just recently, and I said this is going to be like it was in 1987 or 1988 when we had two boats come in. They invaded Canada, 125 people. What do you think we should do, and what do you think the companies should do?

Capt Nichol: I think what we should do in Canada is to speak to the other countries, government to government, to try to do something about this, to get some bilateral arrangements going. We don't have a lot of leverage there, but it is certainly something we should be trying because that's the only way to solve it. I mean, you can penalize the ship and the agent and whomever you like as much as you like, but if they take all the precautions they possibly can but the stowaways are ingenious and get aboard, it is not going to help any. What we need is more surveillance at the ports abroad and we need some co-operation from these countries abroad.

For example, if a stowaway has a visa to be in France, illegally boards a ship and comes to Canada, right now France says it's not its problem. If there were a bilateral agreement by which you could send him back to France, where he had a visa to be, then France would have to process him and either let him stay in France, as he had done previously, or send him back to Romania.

Obviously, if we had some kind of bilateral arrangement to take care of that kind of thing it would help immensely.

Right now the stowaway has nothing to lose at all. He's going to arrive in Canada and he's going to be looked after. As soon as he gets to sea, if he can, he'll get out there and say okay, feed me, clothe me. I can't blame him for this. You know, these people are coming from miserable conditions. It is really dreadful what they have to put up with, and Canada is a Utopia that they're heading for.

An hon. member: But according to what you said, it is...

Capt Nichol: But it is not our problem. The nation as a whole has to solve this. It cannot be the private sector.

Mr. Jourdenais: But according to the experience you just mentioned to us, they don't even have to ask Canada to stay on. We ask them if they want to stay on. I mean this is remarkable, don't you think, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes.

Mr. Allmand: That must be an exception.

Mr. Barlow: It is an exception.

Mr. Allmand: Under the law the person has to request refugee status or else he has no status.

[Traduction]

M. Jourdenais: On les a laissés là, bien que ce ne soit pas leur pays d'origine?

**Capt Nichol:** Oui. La plupart d'entre eux, comme je l'ai dit, ont des visas pour la Belgique, la France ou l'Allemagne. Ils ont des visas en règle pour ces pays d'accueil.

M. Jourdenais: Vous savez, j'adore me faire l'avocat du diable. J'aime beaucoup cela. Dites-moi quelles mesures les armateurs et les mandataires maritimes devraient prendre. Il est arrivé deux ou trois fois à Montréal que l'on trouve des passagers clandestins. Et j'ai dit alors qu'on allait revivre des situations comme en 1987 ou 1988, quand deux bateaux sont arrivés. Il y a eu une véritable invasion: 125 personnes. Que pensez-vous que nous devrions faire, et que pensez-vous que les compagnies devraient faire?

Capt Nichol: Je crois que le Canada doit aborder la question avec les autres pays, au niveau des gouvernements, afin de chercher une solution au problème, d'arriver à des ententes bilatérales. Nous avons assez peu de moyens de pression, mais il faut essayer car c'est la seule solution. On peut bien pénaliser le navire, le mandataire maritime, et tous ceux qu'on voudra, mais s'ils prennent toutes les précautions possibles et que les passagers clandestins réussissent à tromper leur vigilance et à monter à bord, cela ne servira à rien. Il nous faut une meilleure surveillance dans les ports étrangers, et la coopération des autorités.

Par exemple, si une personne détenant un visa pour la France monte clandestinement à bord d'un navire en route pour le Canada, la France s'en lave les mains. S'il y avait un accord bilatéral prévoyant le renvoi de ce passager clandestin en France, pays pour lequel il a un visa, la France serait alors tenue de s'en occuper, et soit lui permettre de rester, comme il en avait déjà obtenu l'autorisation, ou le renvoyer en Roumanie.

Il est bien évident que si nous avions des accords bilatéraux pour ce genre de situation, ce serait extrêmement utile.

Actuellement, le passager clandestin n'a rien à perdre. Il va arriver au Canada où l'on va prendre soin de lui. Dès qu'il est en mer, s'il le peut, il se montre et demande qu'on le nourrisse, qu'on l'habille. Je ne le blâme pas. Vous savez, ces gens quittent des situations misérables. C'est absolument horrible ce qu'ils doivent traverser, et pour eux, le Canada, c'est une utopie.

Une voix: Mais d'après ce que vous dites, c'est...

Capt Nichol: Mais ce n'est pas notre problème. C'est le pays tout entier qui doit trouver une solution. On ne peut pas laisser cette charge au secteur privé.

M. Jourdenais: Mais d'après ce que vous venez de nous dire, ils n'ont même pas besoin de demander de pouvoir rester au Canada. C'est nous qui leur demandons s'ils souhaitent rester. C'est tout de même remarquable, ne pensez-vous pas, monsieur le président?

Le président: En effet.

M. Allmand: C'est sûrement une exception.

M. Barlow: C'est une exception.

M. Allmand: Aux termes de la loi, il faut demander le statut de réfugié, sinon il ne saurait exister.

Mr. Barlow: Somewhere that's cloudy, because they definitely went down to ask them if they wanted to be refugees.

Mr. Allmand: Well, the Immigration Act now says that you have no right to enter Canada unless you have an immigration visa or you can claim refugee status. If you claim refugee status, you go through the process, but if you don't claim refugee status and you have no immigration visa, you're sent away.

Capt Stevens: I think there was a case in which there was a missionary type of organization on the north shore in Vancouver, which probably visited the ship while it was on the north shore. Somebody spoke to them and said we've got these four guys down here locked in a cabin, they aren't allowed ashore. They went to Immigration and said how about it. When you start talking about returning these people, you're into the point of where do refugees go.

The Chairman: Gentlemen, thank you very much on behalf of the committee.

Mr. Barlow: Thank you, Mr. Chairman, we appreciate the opportunity.

The Chairman: You can see that we're aware of the problem. We're certainly going to see if there's anything we can reasonably do about it.

Capt Stevens: I think Mr. Allmand's suggestion is certainly a good step in the right direction.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Jourdenais: Mr. Chairman, will we put a copy of the brief inside the...?

The Chairman: Yes, I think we had agreed to append it to the *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Mr. Friesen: Could we have copies of your amendments?

The Chairman: With respect to Mr. Frecker's presentation, I just wish to read the following into the record as a correction for our clerk and officials to follow. He states that he had made a mistake in suggesting that the section of the act establishing the credible basis hearing, section 46, is not repealed by Bill C–86. He missed section 35 of Bill C–86 as referring to the repeal of sections 43 to 45. I would direct that the record show that correction.

We stand adjourned until tomorrow at 9 a.m.

[Translation]

M. Barlow: Ce n'est pas toujours très clair, car il est certain qu'ils sont allés leur demander s'ils voulaient être considérés comme des réfugiés.

M. Allmand: La loi actuelle en matière d'immigration dit qu'on n'a pas le droit d'entrer au Canada à moins d'avoir en sa possession un visa d'immigration ou de demander le statut de réfugié. Dans ce dernier cas, il y a une procédure à suivre, mais si on ne demande pas le statut de réfugié, et qu'on n'a pas de visa d'immigration, on est renvoyé.

Capt Stevens: Dans ce cas particulier, je pense qu'il y avait un organisme à vocation missionnaire sur la côte nord de Vancouver qui a probablement visité le navire pendant son escale. Quelqu'un leur a parlé et leur a dit qu'il y avait quatre hommes enfermés dans une cabine qui ne pouvaient mettre pied à terre. Ils sont allé voir les agent de l'Immigration et les en ont informés. Quand on parle de renvoyer ces gens-là, la question est de savoir où.

Le président: Messieurs, au nom du comité, je vous remercie.

M. Barlow: C'est nous qui vous remercions, monsieur le président. Nous avons apprécié cette invitation.

Le président: Vous voyez que nous sommes conscients du problème. Nous allons voir si nous pouvons faire quelque chose.

**Capt Stevens:** La suggestion de M. Allmand me semble être un pas dans la bonne direction.

Le président: Je vous remercie.

M. Jourdenais: Monsieur le président, le mémoire sera-t-il annexé. . . ?

Le président: Oui, il me semble que nous étions convenus d'annexer le mémoire aux *Procès-verbaux et témoignages*.

M. Friesen: Pourrions-nous recevoir vos amendements?

Le président: En ce qui concerne l'exposé de M. Frecker, je tiens à apporter la correction suivante à l'intention de la greffière et des fonctionnaires. Le témoin déclare qu'il avait fait erreur en suggérant que l'article de la loi prévoyant une audience pour déterminer le minimum de fondement, c'est-à-dire l'article 46, n'est pas abrogé par le projet de loi C-86. Il n'avait pas remarqué que l'article 35 du projet de loi C-86 abrogeait les articles 43 à 45. Cette correction doit être apportée au compte rendu.

La séance est levée jusqu'à demain 9 heures.

APPENDIX "C-86/35"

BRIEF

TO

THE SPECIAL PARLIAMENTARY COMMITTEE
ON
Bill C-86

AMENDMENTS TO THE IMMIGRATION ACT

SUBMITTED BY

NATIONAL INDO-CANADIAN COUNCIL (NICC)

President: Mr. Gyan Nath, 210-5000 Kingsway, Burnaby, B. C., V5H 2E4. Tel/Fax (604) 436-3150

### INDO-CANADIAN COMMUNITY

Indo-Canadians are people whose ultimate roots are in the peoples and cultures of India. Among them, some are recent immigrants from the Indian subcontinent, and some others are from East and South Africa, South Pacific, Europe and the Caribean. Some of them are third or fourth generation Canadians. Indo-Canadians belong to over twenty linguistic groups and every conceivable religious denomination, Hindus, Muslims, Christians, Sikhs, Budhists Zoroastrians, Jews and others. Indo-Canadians are easily the most diverse ethnic community in Canada and one of the largest.

According to 1986 census about three hundred thousand of Canadians are of Indian origin. With better than average birth rate and immigration levels of over 10,000 every year from India, by 1991, this number is estimated to have risen to about 400,000.

Close to 50% of Indo-Canadians live in Ontario, about 25% in British Columbia, 10% in Alberta and about 7% in Quebec. Toronto, Vancouver and Montreal are predictably the largest Indo-Canadian centres.

# NATIONAL INDO-CANADIAN COUNCIL (NICC)

The National Indo-Canadian Council (NICC)/Conseil National Indo-Canadien (CNIC) was formed in October 1988. NICC is federally incorporated and has fifteen chapters. Eighty four Indo-Canadian organizations are affiliated to the various chapters of NICC. Over seventy thousand Indo-Canadians, directly or through affiliated organizations are its members. This proportion of membership is on the whole higher than that for most community organizations that are national in scope.

# Objectives of NICC are:

- \*To encourage and assist Indo-Canadians to participate fully in Canadian society and to address to matters that specifically concern Canada.
- \*To provide members with a national forum in civic, social and economic matters.
- \*To foster among Indo-Canadians and others an understanding, appreciation, retention and security of the heritages of the peoples from the Indian sub-continent and , thus to play a role in the promotion of Canadian Multiculturalism.
- \*To be involved with the rest of the Canadian society in the promotion of global humanitarian and multicultural endeavors of our country.
- \*To promote good will and positive relationship among the peoples of Canada and of India
- \*To encourage the establishment of centres and services to meet the needs and aspirations of Indo-Canadians in the spirit of respect and appreciation of differences.

### Indo-Canadian Immigration

According to a combination of history and folklore "the first Asian Indians to set foot in Canada were Indian soldiers who had seen Canada on their way back from Queen Victoria's jubilee celebrations in London in 1897. For the next five years the Indian immigration to Canada was a trickle and 1904 census shows 258 "East Indians" in all of British Columbia.

Another 387 came in the next year and about 5000 more in the year after. The number fell to 6 in 1907 and from 1907-1947 a grand total of 868 Indians entered Canada.

Both India and Canada, being parts of the British empire and since the appearance of fairness was important, Canada did not have any law specifically prohibiting the immigration of people of Indian origin. However the continuous passage requirement, made obligatory by an order in council, rendered immigration from India to Canada impossible. Even attempts in immigrating to Canada, fulfilling this requirement, was thwarted as was the case of the notorious and ill-fated Komagatamaru.

The growth and prominence of the British Commonwealth, amply assisted by the post war growth of the North American economy and the introduction of more objective criteria for immigrant selection, gave an impetus to more immigration from India. Even then, prejudice and ignorance continue.

This background forces us to approach any immigration reform with apprehension. We are concerned about the motivation for the current amendments, as well as the hurry with which the Bill is being dealt with. While action to tackle increasing piles of refugee back logs is necessary, most other matters could have been handled through administrative streamlining and may not have required any revision of the Immigration Act itself.

Indeed many of our complaints in the past were in relation to bureaucratic prejudices and the misuse of their discretionary powers. The Bill seems to give even more power to bureaucratic arbitrariness and does not adequately deal with the fundamental issue of intolerable delays.

It should be stated that NICC is in agreement with the major thrust of making the immigration process faster and more efficient and at the same time protecting Canadian society from smugglers (of people in particular) and criminals.

However, the Bill itself as well as the Minister's statements give an unwarranted impression that immigrants are some how more implicated in criminality in Canadian society. Unfortunately these governmental actions and statements may aid and abet those who are against immigration, particularly the immigration of people of colour, not necessarily moved by national interest concerns.

We are at the same time, encouraged by the Minister's statement that "our objective will be to process immediate family applicants within six months whether the application was made in Germany or in India" and that applicants in other Streams will be given a realistic estimate of how long will it take to process their application.

Before going into the specifics, we would like to state our basic concern. While laws and regulations are usually written in such a way that all Canadians appear to be equal before the law, a variety of practices have been followed which have resulted in unequal and discriminatory treatment of Indo-Canadians. In the administration of laws and regulations, Indo-Canadians do not receive equal treatment with Canadians of other origins.

We wish to limit our comments to three major areas: Family Class, Visitor Visas and Additional Facilities

# Family Class

In 1991, 12790 people immigrated to Canada from India. Many of the Indo-Canadians give countries other than India as country of their last residence. Their number can only be a conjecture and so we will use to the above for reference. In 1990 the number was 10,624.

Over 80% of all the immigrants from India in the last few years fall in the family class. If you add the assisted family class the percentage gets close to 87. Speedy disposal of applications under the family class therefore becomes a matter of great concern to the community.

In the context of the Bill (Bill C-86) there are two specific areas that we wish to concentrate on.

The first is the definition of the family class. The Bill defines the immediate family as spouses, fiancé(és), dependent children (including adopted children). They are included in Stream I. Parents come in Stream II, consequently under a quota system and siblings are totally left out. We have on several occasions in the past argued for the inclusion of parents and siblings in the family class. By truncating the family (leaving out siblings) and then splitting it into stream I and II family class has been struck a double blow.

Article 16 (3) of the Universal Declaration of Human Rights adopted by the General Assembly of the United Nations on December 10, 1948 states "The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and state." By defining the family in the narrowest possible manner (in effect to include only husband, wife and dependent children under 19 years of age) Canada is promoting the disintegration of the family.

Extended family is very close to the hearts of Indo-Canadians. It is very much rooted in our history and culture. Children are emotionally attached to their parents and their close blood relatives. Moreover they feel obligated to care for their parents in their old age. This characteristic is strongly indicated in a recent survey conducted by NICC on Indo-Canadian youth. If parents are unable to come to Canada, because of long waits, and children are thereby rendered incapable of caring for their parents, it may have serious negative impact on their mental health. It may have adverse effect on their ability to function effectively.

As recently reported in the media, Freda Adler of Rutgers University in Newark, New Jersy, after examining ten countries with low crime rates, two from each of the five major regions, including undeveloped countries like Nepal, underdeveloped ones like Ireland and Costa Rica and Japan at the other end of the industrialization spectrum, found that strong family system appears to instil informal social controls and keep crime in check. "When extended families break down, the incidence of crime goes up like a crack addicts' heart rate" (Montreal Gazette- Aug 6, 1992)

It is relevant to point out that in October 1987, Hon. Gerry Weiner the then Minister of State for Immigration made a strong commitment to expand and enrich family related immigration to Canada in his response to the Ninth Report of the Standing Committee on Labour Employment and Immigration. In a memorandum circulated to all members of Parliament Mr. Weiner indicated that the process is underway to to amend the Immigration Regulations to enable never married children to be accorded the full benefit of membership in the Family Class. Does the concept of family change from minister to minister? We hope not.

NICC believes that any definition of the family should include the spouses/fiance/és, children, parents, grand parents, uncles, aunts, cousins, nephews and nieces. Considering the political and economic imperatives at present NICC is reluctant to recommend the inclusion of the extended family in Stream I, but strongly recommend their inclusion in Stream II.

Therefore NICC recommends that the immediate family in stream I include dependent parents besides those provided for in the Bill. Since dependency criterion can be a bureaucratic nightmare we suggest that parents above 65 (if at least one of the parents is above 65) be considered as dependents. Let us examine the breakdown of immigrants from India in 1991 by age. Out of the total 12790 only 949 were above the age of 65, approximately 7% of the total. Therefore defining the Stream I to include the parents above 65 is not going to change the total in any significant manner. At the same time it will send a strong signal that Canada values the special traditions, the family traditions of its minority cultural groups in this case, and that multiculturalism is not a an empty slogan.

NICC also recommends that those in the Family class in Stream II be accorded an additional 15 points by virtue of their belonging to the Family Class.

The second area of concern is that of delays. It should be pointed out that for spouses, the delay has been substantially reduced in recent months. This was accomplished through an administrative change. The government deserves full credit for that. NICC wishes to recall, that the delay in this area was becoming intolerable, going into two and in some cases even beyond three years.

It is our contention that we can do much better in most cases and this will result in considerable administrative savings.

There are two selection criteria to be met for people in Stream I. They are medical and security/criminality requirements. We have pointed out to the Minister on several occasions that all these requirements can be met in a week or less.

Consider the case of a newly married couple who have come to New Delhi to apply for immigrant visa. One of them is a Canadian (citizen or a landed immigrant). The other, in most cases will be holding a recently issued Indian passport. Before a passport is issued, India (Canada does it too) conducts a thorough security and criminality check (in the absence a guarantor of status). Therefore, if a potential applicant has a recently issued passport there is no reason to duplicate the process over again. If the check is repeated at the Canadian request, why should it be any more thorough than it was in the first instance? So security and criminality check can be done away with, for applicants holding a recently issued passport.

Again, unless the purpose of the exercise is to delay, an applicant who satisfies the officials in New Delhi of his/her status as a spouse, could be sent for a medical the next day. For applicants for student's visa this was the procedure followed in the sixties and early seventies. The office in New Delhi can take a final decision with in the week and the newly married couple can travel to Canada together.

This procedure will enable a Canadian (citizen or a landed immigrant) marrying a citizen of India, in India to travel back to Canada with his/her spouse.

Of course, there may be exceptions, where delay beyond the week becomes inevitable and the applicant could be so advised.

The Standing Committee of the House of Commons on Labour, Employment and Immigration in their ninth report to the Parliament in 1985, made several recommendations to deal with undue delays in family reunification. The government did accept several of those recommendations. Our position in many cases, is consistent with the government response to the standing committee recommendations.

In particular, the government had fully supported the recommendation #19 of the Standing Committee on Immigration, namely "A post should not refuse the application of a spouse and/or dependent children where the sponsor is employed."

Again, according to Recommendation #20 "Designated Medical Practitioners should be given increased responsibility for ordering tests and for recommending approval of straight forward cases which present no chronic problems." The government response was that "the committee's recommendation was consistent with the government's own new concept for immigrants medical processing introduced by National Health and Welfare in Western Europe in July 1986. The government will monitor this project with a view to extending it to other world areas". What happened to that monitoring process?

One aspect of spousal reunification continues to be a constant irritant and a matter of continuing humiliation for a couple applying for immigration to Canada. Canadian officials continue to be unwilling to accept the institution of arranged marriages, the most common type of marriages in India. It is difficult to understand or condone the practice of Canadian immigration officials in India, treating all Indian marriages as "marriages of convenience" and placing the burden on the newly weds to prove something which any reasonable person would have accepted on the basis of standard documentation. The concern about "marriages of convenience is a thin veneer to hide discrimination and harassment. It is not impossible

that like other illegal acts "marriages of convenience" do occasionally take place. Nevertheless, to treat all individuals as potential criminals and putting on them the burden of proof of their innocence is totally unfair.

The procedure suggested for spouses is to a large extent applicable for aged parents. Very often they will require the help of their Canadian son or daughter to get the passport and make other travel arrangements. If a Canadian appears at our embassy in New Delhi with his/her parents the process does not have to be any different from that for the spouses and in most cases the parents should be able to accompany their son or daughter to Canada.

The delay in many of these cases may mean more than one trip to India. It is extremely costly for the individual Canadian sponsor. The cost for the taxpayer in general is also reduced by eliminating the avoidable paper work.

NICC therefore, recommends that procedures described above be adopted by which applicants in stream I are processed with the minimum of delay to enable the immediate family member/s to travel Canada with a visiting Canadian sponsor.

### Visitor Visas

There are three types of visitors, according to the terminology used by the Department of Immigration. They are Visitors with student authorization, Visitors with work authorization and Visitors (tourists).

The rejection rate for applications for visitor visas is really exasperating.

The usual pattern is that the officials at the interview ask two or three questions and conclude that the applicant is a potential immigrant and so the application is rejected. Very often, the applicants, who are unaware that the hidden burden is on them to prove to the officials that they will never apply for immigration to Canada, may answer a question in a tone and manner flattering to Canada and Canadians. Very often that is enough to have the application rejected.

Of course we are assured repeatedly that the officials are specially trained to identify the profile of a potential immigrant and that their discretion and judgements are generally reliable. But we have come across several instances of unfair rejection of visitor visa applications.

One could give many examples to clarify this point. We do not attempt to do so, because most of you, if not all members of parliament have come across numerous innocent victims of arbitrary rejection of visitor visas. The Indo-Canadian community and NICC wish to acknowledge the effective intervention by Members of Parliament on some occasions. But many were unsuccessful. Even the ones who eventually get the visa, get it too late to be of use since the occasion might have passed. Even otherwise, the uncertainty and the aggravations leave a very unpleasant feeling.

Canada promotes tourism very vigorously and Canadians are encouraged to give visitors a red carpet welcome. Why are tourists from India not only made to feel unwelcome but are also treated with indignities and harassment? When they happen to be parents, brothers or sisters of a Canadian, its effect on that Canadian can be easily imagined.

Laws are perhaps not discriminatory. Its effect, nevertheless for many Indo-Canadians (and for several other minorities of color), is discriminatory. When we cannot get our brother to be with us for our son's wedding or when our family is struck with tragedy, we feel discriminated.

We are not arguing that no one has ever misused the visitor visa in the past or that no one will in the future. Unfortunately some people will. We are not condoning it. We are concerned about it and NICC will be willing to assist the department in every way to develop an effective but fair and less arbitrary procedure.

There is an added dimension to making travel to India and from India less cumbersome. India has recently liberalized the rules for foreign investments. The Indian economy is already much more open. Many Canadians will undoubtedly use this newly available economic opportunity. Many people in India are exploring possibilities for joint ventures. This process will be mutually beneficial to India and to Canada. Cumbersome travel restrictions will inevitably inhibit potential advantages for both countries.

Delays and arbitrary refusal of visas for visiting artists from India to come to Canada, have made planning of cultural activities difficult. It must be pointed out that on many occasions such visits and their performances are for raising funds for worthwhile causes in Canada.

Our recommendation, therefore is that the visitor visa process be made effective, fair and less arbitrary.

The unfairness and the massive delays and the appearance of arbitrariness can be eliminated substantially, if not fully, if the Indo-Canadian sponsor could deal with the immigration officials here, in Canada. An appropriate permission may be issued by which the visitor will be able to proceed to Canada, without having to deal with the Canadian consular offices in India, where much of the delays and the inhuman treatment seem to be entrenched. On the basis of the prior permits, visa could be issued at the Canadian ports of entry.

It must be further emphasized that in all the above, our focus is not on increasing immigration from India, but on basic justice and fairness to Indo-Canadians. The issues relate to equality for Indo-Canadians vis-a-vis Canadians who immigrated from other major areas like Europe in their ability to deal with their relatives in matters of immigration and visits.

### Additional Facilities

India like Canada is a country of vast distances. The farthest point in India is over 3000 km from New Delhi, the capital of India. Canadian High Commission in India is situated in New Delhi. For people in many parts of India, New Delhi is too far and inaccessible Transportation in India is not comparable to that in Canada. The Bill seeks to attract and direct skilled labour to regions in Canada where they are most needed. (We do support the notion that people enter in to an agreement to spend predetermined length of time in specified areas). So Canada should make its immigration facilities available to those who might be willing and able to respond to this opportunity.

Therefore NICC recommends that additional consulates with immigration processing facilities be established in different parts of India to make it more accessible to the people that Canada wants to attract.

The excessive delays in processing all kinds of visas have been attributed to inadequate personnel in India. We do recognize that resources are scarce. There is however, no reason why personnel could not be reassigned from the various offices in other parts of the world where the volume of applications is limited and are sometimes generated by advertisements and special incentives. The eligible applications from those sponsored by Canadians must be dealt with before seeking out new applicants. Fairness demands reassignments of personnel till delays everywhere are comparable.

### General

NICC has serious concerns about the retroactive provisions in the Bill. It is only fair that applications, received and which are in the system, should be completed according to the existing regulations

The laws are important. Equally important are the regulations that provide the flesh and blood for the laws. In the formulation of the regulations, we are not certain if organizations like ours, will have the opportunity for input. We would welcome it. Some of the comments in this brief are addressed to the formulation of regulations. The steps proposed for speeding up the Stream I and II processing falls into that category. It may also be a reminder of the need for more consultations prior to the finalization of regulations.

Finally, NICC strongly urges the government, to give more time for public input since Bill C-86 effectively overhauls the existing Immigration Act.

# APPENDIX "C-86/36"

Brief to the Legislative Committee on Bill C-86 An Act to Amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof

Submitted by: Mr. John Frecker

For presentation: 11 August 1992

# BRIEF TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

I would first like to express my thanks to the members of this committee for giving me the opportunity to appear before you today to comment on Bill C-86. The subject matter of this legislation has been a major pre-occupation of my professional life for the past five years. The issues addressed in this Bill are extremely important from a humanitarian, legal and practical perspective. I am pleased to have the opportunity to discuss these issues with this committee before you report back to the House with your recommendations and the Bill is given third and final reading.

My brief will be limited to those aspects of Bill C-86 that relate to the refugee determination process. That is the aspect of the *Immigration Act* that commanded most of my attention during my tenure as a member of the Law Reform Commission of Canada. The portions of the Bill dealing with pure immigration concerns also raise important issues; but these are beyond the scope of this brief.

In my former position as a member of the Law Reform Commission of Canada, I spent the best part of two years working on the Commission's study of the inland refugee determination process introduced in 1989 under Bill C-55. That study arose out of earlier work the Commission had done in relation to the Immigration Appeal Board, the predecessor to the present Immigration and Refugee Board. The decision to undertake a study of the new process was made in January of 1989, the very first month in which that new process was initiated. The Commission's decision to undertake this sort of study on possible new reforms before the ink was even dry on legislation that Parliament had spent months debating was not taken lightly.

It was apparent from the outset that the system introduced under Bill C-55 would create as many problems as it solved. The Commission felt that there would be a need for further legislative action within three to five years. In these circumstances, the Commission decided that it would be worthwhile to conduct a detailed empirical study of the new system in its first years of operation. The Commission sought to identify areas where improvements could be made so it would be in a position to advise Parliament on the necessary reforms when the next opportunity arose for Parliamentary consideration of the *Immigration Act*.

Just weeks before the Commission was able to complete deliberations on the report arising from its study of the inland refugee determination process, the government announced its decision to wind up the Commission. As a result, a formal report was never presented. However, the key recommendations had been agreed upon. A number of these have a direct bearing on elements of Bill C-86. The purpose of my brief is to highlight the major points of congruence and departure between Bill C-86 and the LRCC draft report and to explain to this committee the rationale for the approach proposed by the Commission.<sup>1</sup>

In presenting this brief, I am speaking purely in my personal capacity. I have not had the opportunity since Bill C-86 was introduced to discuss the legislation with my former colleagues from the Commission. I have no idea how they might respond to specific measures in the Bill. However, as the member of the Commission most directly involved in the study of the refugee determination process, from the initial design of the study through to the writing of the final draft that was considered by the Commission, I believe I am able to share with you the thinking which lay behind the recommendations in the last draft version of the report.<sup>2</sup>

There are six key issues that I propose to address in this brief. First is the relationship between the refugee determination process and immigration. Second is the structure of the process for determining refugee claims. Third, I will address the problem of maintaining decisional consistency in a large tribunal such as the Immigration and Refugee Board. The fourth issue concerns the question of what mechanism, if any, there should be for review of decisions on individual refugee claims. This fourth issue is related to the third and also to concerns about fairness for individual refugee claimants. Fifth, I will comment on the proposed amendment to the "safe third country" provision in the *Immigration Act* as set forth in Bill C-86. I will conclude with comments on the provision in Bill C-86 that would deem a split decision of the panel hearing a refugee claim to be a decision against the claimant in certain specified circumstances. In the course of by presentation will also address incidentally minor points where recommendations from the LRCC report may have some bearing on your deliberations in relation to Bill C-86.

# 1. THE RELATIONSHIP BETWEEN THE REFUGEE DETERMINATION PROCESS ON IMMIGRATION

Central to Bill C-86 is the premise that the refugee determination process is an integral part of the broader system to control immigration into Canada. Central to the Law Reform Commission of Canada's draft report is the premise that a clear line must be drawn between regular immigration concerns and the refugee determination process.<sup>3</sup>

Immigration policy seeks to promote entry into the country of immigrants who bring skills and capital to promote economic growth; and it attempts to ensure that entry is facilitated for members of the families of individuals who have previously migrated to Canada. Concurrently, the authorities charged with administration of immigration policy seek to prevent entry into Canada by individuals who pose a risk to national security, health and economic stability. The challenge that refugee claimants pose for Canadian immigration authorities is essentially one of maintaining effective control over the unauthorized entry into Canada by foreign aliens.

Unfortunately, this entry control pre-occupation is sometimes at odds with the humanitarian concerns and with the international obligations that drive Canada's refugee policy. True refugees come to Canada out of desperation. They are driven from their homelands by brutal repression and sectarian violence that threatens their lives and safety. They seek refuge in Canada and in other countries that offer peace and security. The only issues that should be of

concern when determining refugee claims are whether the claimants are genuinely in need of protection and whether they are eligible to be accorded such protection under domestic and international law. When immigration control concerns are mixed into the refugee determination process the integrity of both systems is undermined.

Historically, Canada was a country of resettlement for refugees rather than a country of first asylum. Practical barriers to international travel and distance from the countries that produce refugees made it virtually impossible for refugees to present their initial asylum claims in this country. In these circumstances Canada's refugee policy was, for all intents and purposes, an extension of our immigration policy. The Canadian government, either directly or though community-based refugee support groups, undertook to resettle a fixed number of refugees from camps around the world. More recently, radical changes in international travel patterns have made it possible for refugees to bypass front line countries of asylum and to come directly to Canada to present their refugee claims. The introduction of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the determination by the Supreme Court of Canada that the *Charter* applies to individuals who present refugee claims in this country has effectively ended the era when refugee policy could be regarded as an extension of immigration policy. Refugee policy is now driven by a different set of constraints that call for a refugee determination process that is completely independent of the process for selecting and landing new immigrants to Canada.

Under the present system, persons found to be Convention refugees are immediately eligible to apply for permanent landing in Canada for themselves and for members of their immediate family (spouses and dependent children). This produces an unavoidable overlap between immigration policy and refugee policy. Current immigration policy imposes restrictions that limit the possibility for certain would-be immigrants to be admitted to Canada. The refugee determination process, on the other hand, is designed to be generous in extending protection to refugee claimants. When a finding of refugee status entails an immediate right to apply for permanent landing, the refugee determination process attracts out of the normal immigration stream those who believe that their prospects for immigration to Canada will be improved if they come as refugees. As soon as questions of long-term resettlement get mixed up with the process for determining refugee claims, the immigration authorities are forced to try and impose restrictions to prevent perceived abuse of the refugee determination process. At some point these restrictions may conflict with the fundamental humanitarian concerns and the international obligations that are supposed to guide refugee policy.

The central thrust of Canada's refugee policy should be to provide temporary asylum to those in need who are found to be entitled to Canada's protection. The issue of permanent landing should be deferred to a later date when it is apparent that repatriation is not appropriate, either because the conditions that forced the refugee to flee still persist or because the refugee has put down roots in Canada that make the individual a good candidate for permanent landing according to prevailing immigration policy.

Pending eligibility to apply for permanent landing, refugees in Canada should be accorded formal documented status as Convention refugees. This status would entitle them to seek employment in Canada and to enter and leave the country at will. It would also entitle them to the social benefits enjoyed by all residents in Canada. Until such time as they are admitted as landed immigrants, however, refugees would be subject to cessation of refugee status and possible repatriation to their country of origin pursuant to the provisions of the Immigration Act.<sup>4</sup>

In its draft report, the LRCC recommended that eligibility to apply for permanent landing be deferred for two years following recognition of a refugee claim.<sup>5</sup> The two year waiting period is admittedly arbitrary. The Commission recognized that it would be unreasonable to deny indefinitely the possibility for refugees to apply for permanent landing. Individuals faced with the prospect of never being able to return to their homeland must be given the opportunity to resettle and build new lives for themselves in the country where they have been granted refuge. In the final analysis it was felt that two years was sufficiently long to emphasize the separation of the refugee determination and immigration landing processes. It would also allow time for Canadian immigration authorities to assess whether the refugee has a reasonable prospect of adjusting to life in Canada

This recommendation, predictably, has been sharply criticized by some refugee advocates. The critics argue that it is inhumane to defer refugees' eligibility to apply for permanent landing as this only adds to the insecurity and uncertainty that refugees must live with by virtue of their forced flight from their homeland. The Commission anticipated and carefully considered this argument. The majority of commissioners concluded that, in the final analysis, the benefit to be gained from clearly separating refugee status from eligibility to apply for permanent landing in Canada outweighs the marginal hardship that might be imposed on refugee claimants.

Other reforms proposed by the Commission would greatly speed up the process for determining refugee claims and for processing landing applications when they are eventually made. As a practical matter a two year waiting period for eligibility to apply for permanent landing would not be significantly longer than time required under the present system initially to determine refugee claims and to process the landing applications that refugees are entitled to make as soon as their refugee claims are accepted.

Bill C-86 makes no change to the present system under which persons recognized as Convention refugees are immediately eligible to apply for permanent landing in Canada. This committee might want to consider whether an amendment to Bill C-86 to give effect to the Commission's recommendation regarding deferred eligibility to apply for landing should be proposed.

### 2. THE STRUCTURE OF THE PROCESS FOR DETERMINING REFUGEE CLAIMS

# 2.1 Abolition of the credible basis hearing

One of the most compelling findings to arise from the LRCC study of the refugee determination process was the folly of having two separate hearings with respect to each refugee claim.<sup>6</sup> The government has recognized the need to simplify the process for determining refugee claims. Bill C-86 proposes to abolish the two-stage hearing process. If Bill C-86 is passed into law, all claims will be adjudicated by the CRDD without any preliminary eligibility or credible basis hearing. This initiative in Bill C-86 merits your enthusiastic support.

There is a major problem, however, with the way in which Bill C-86 reallocates responsibility for determination of eligibility of a refugee claimant to have the claim determined in Canada. Under the present system created by Bill C-55, the question of eligibility is determined by an adjudicator and a member of the CRDD at the credible basis hearing. Under the system proposed in Bill C-86, eligibility will be determined by a senior immigration officer. Such determination will be made without any formal hearing. The proposed process provides considerably less procedural protection to the claimant than is available under the present system. If the senior immigration officer determines that the claimant falls within any of the categories for ineligibility prescribed in the *Immigration Act*, he or she will decline to refer the claimant for a hearing before the CRDD. Once a determination of ineligibility to have the refugee claim determined in Canada is made, the claimant is liable to removal from Canada unless he or she departs voluntarily or is entitled to remain in this country on grounds unrelated to the refugee claim. There is no right to appeal from the senior immigration officer's decision and the scope for judicial review is extremely limited.

This problem is compounded by the fact that amendments to the eligibility provisions of the *Immigration Act*, as set forth in section 36 of Bill C-86, potentially widen the grounds for ineligibility. As a result, large numbers of *bona fide* refugee claimants might be summarily denied access to a hearing before the CRDD on the merits of their claim. This dramatically illustrates the problem that arises when immigration and refugee concerns are dealt with in the same process. The question of eligibility to have a refugee claim determined in Canada should not be determined by an immigration officer. Rather, it should be determined by the CRDD as a first order issue in the refugee hearing.

# 2.2 Two-member versus single member hearing panels

Refugee claims are at present heard by two-member panels. The system of two-member panels was established under Bill C-55 as a compromise between the system of single-member panels that one find in many tribunals of first instance and that of three-member panels that one finds in many appeal tribunals. With an even number of panel members, a mechanism is needed to

resolve cases where there is a split decision. Bill C-55 resolved this problem by providing that split decisions are deemed to be made in the claimant's favour. This provision is regarded as statutory institutionalization of the benefit of the doubt in favour of refugee claimants.

The system of two-member panels and institutionalization of the benefit of the doubt in this way has many serious drawbacks. The Commission study showed that this system wastes resources, that it contributes to unnecessary delay in the hearing process, and leads to sloppy, unreasoned decision making on the part of some CRDD members. The system is prone to producing a disproportionate number of false positive decisions. This undermines the credibility of the process and may encourage abusive claims. If the probability that unfounded refugee claims will be accepted under the Canadian system is unusually high, this may attract claimants who will use the system as an alternative to normal immigration channels.

The Commission heard a number of forceful arguments in favour of the system of two member panels, notably that it allows CRDD members to share the agonizing burden of making decisions on refugee claims and that it contributes to a sense of collegiality among Board members. It has also been argued that the system is needed to compensate for inadequacies on the part of some Board members. Most significantly, proponents of the system of two-member panels argue that institutionalization of the benefit of the doubt in favour of claimants is a praiseworthy manifestation of Canada's humanitarian tradition towards refugees. While these arguments may have merit,<sup>8</sup> the Commission concluded on balance that the liabilities of the two-member panel system clearly outweigh the benefits.

In its draft report, the Law Reform Commission recommended that refugee claims be heard by single member panels. Refugee cases by their nature involve assessments that can readily be made by a single decision-maker. People appointed to the Refugee Division should be competent to make decisions of this nature on their own. They should also be provided with training to enable them to discharge their responsibility effectively. Problems of collegiality are best addressed through training programs and other mechanisms such as workshops for members where common problems can be discussed. This is preferable to a process where members supposedly develop a collegial sense by presiding on cases with colleagues from the Refugee Division, one at a time on a random basis.

Bill C-86 retains the system of two-member panels. From discussions I have had with government officials involved in the preparation of the Bill, I gather that this decision was in part based on the belief that the system of two-member panels, with benefit of the doubt lying in favour of claimants, offers a reasonable alternative to a formal appeal or review mechanism. The officials recognize the obvious extra cost associated with having two Refugee Division members presiding on each case that goes to a formal hearing. They suggest, however, that this cost is more than offset by the fact that the system proposed under Bill C-86 can operate without any formal appeal process.

This reasoning is seriously flawed. The present system may reduce the number of cases in which claimants will want to appeal. A greater percentage of claims are likely to be accepted than would be the case if decisions were made by single-member panels. But the likelihood that an individual case may be wrongly decided against the claimant is almost as high when the decision is made by two people as would be the case if it were made by a single individual. There is a brief explanation for this apparent anomaly.

In actual practice there are few split decisions. The dynamic of the hearing process operates to produce a consensus among the two panel members. In the event of a split decision, the member who wants to reject the claim is obliged to produce a written dissent, whereas a positive decision can be given without written reasons. Since the dissenting opinion would be of no effect in any event, there is little incentive for Board members to render a negative decision unless both are agreed on that outcome.

The factors which cause Board members to decide cases against claimants are complex. Sometimes the claim is so clearly unfounded that the decision is obvious. In other cases, however, decisions are based on assessments of the way in which the evidence is presented, the demeanor of the claimant and similar subjective factors. These are likely to operate on both members at a hearing in a similar way, especially given the inherent tendency for decisions to be reached by consensus. Thus, when an erroneous negative assessment is being made, it is likely that the error will be shared in by both panel members. In other cases a dominant panel member who mistakenly reaches a negative finding may prevail over the other panel member.

A second look at the case by another person or panel who will not be subject to the same influences is the only effective remedy for this sort of error. Such second look can be by way of a new hearing, an appeal on the record of the original hearing, or a more limited review of the record of the original hearing. If the second look is limited to a review of the record of the original proceeding, there can be provision for a new hearing in the event that an error is detected. The two-member panel system cannot be viewed as an adequate substitute for some form of appeal or review. Even if it offers a high probability of having claims accepted, it fails to provide individual refugee claimants with adequate protection against having their claim wrongly rejected.

I will return to discussion of the need for an effective form of appeal or review in section 4 below. For now I simply note that an amendment to Bill C-86 will be required if the system of two member panels is to be abandoned as recommended in the Law Reform Commission draft report.

# 2.3 Expedited processing of refugee claims without a hearing

The Law Reform Commission study also identified a problem that arises from our excessively legalistic approach to the determination of refugee claims. In 1985 in the landmark *Singh* decision, <sup>10</sup> the Supreme Court of Canada ruled that refugee claimants are entitled to an

oral hearing where credibility is in issue. This ruling has been widely misinterpreted to mean that all claims must be determined through an oral hearing. Bill C-55 gave statutory force to this interpretation by requiring an oral hearing in all cases. Those responsible for operating the present refugee determination process have shown great ingenuity in devising ways to get around this requirement; but even where hearings are purely *pro forma* they consume significant time and resources.

Where on the basis of the claimant's written statement and other widely known information about the country of origin, it is obvious that the claim is well-founded, there is no constitutional requirement to grant an oral hearing. Bill C-86 acknowledges this reality and proposes to authorize an administrative process for accepting refugee claims. This provision is fully consistent with recommendation in the LRCC draft report that the CRDD be empowered to make positive determinations of refugee status at any time in the process of application, including before or outside a hearing.<sup>11</sup>

The Commission also recommended that there should be a system for designating groups or classes of claimants who would be deemed, without any hearing, to be in need of protection and entitled to asylum in Canada on humanitarian grounds. <sup>12</sup> Such claimants would not receive formal recognition as Convention refugees, with the special legal consequences that entails; but they would be entitled to temporary asylum without need to pass though a formal hearing. Individual claimants falling within a designated class could always be singled out for a hearing to weed out unfounded or fraudulent claims or to formalize the claimants' status as Convention refugees. The Commission noted that criteria for designating classes and for cancelling designations would have to be clearly established in advance. Problems have arisen in the past when designations have been made on the basis of political considerations. Without objective criteria it has proven politically difficult to cancel designations favourable to particular groups after they have been made. These problems could be avoided by establishing designation criteria in advance.

This recommendation, if implemented, would help to simplify further the refugee determination process and to strengthen Canada's ability to respond to compelling humanitarian crises. In appropriate circumstances it would provide a quick mechanism for dealing with large volumes of claims without engaging the need for a detailed assessment of every individual claim. Section 6(2) of the *Immigration Act* may provide a mechanism for implementing this recommendation without need for further amendment. It might be useful, however, for Parliament expressly to endorse this initiative by adding a provision to that effect to Bill C-86.

# 3. DECISIONAL CONSISTENCY IN THE IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

The Immigration and Refugee Board is, by a wide margin, the largest administrative tribunal in Canada. The Board has some 255 members of whom 240 sit in the Refugee Division. The much smaller Immigration Appeal Division exercises jurisdiction strictly in immigration matters and has no appellate authority over the Refugee Division. Members of the Refugee Division come from all walks of life. They have no common professional formation other than the limited training and orientation they receive when they are appointed to the Board. These members sit in teams of two at venues across the country from Vancouver to St. John's. As might be expected, with a structure like this there are great inconsistencies in Board decisions from one case to another.

It is a fundamental principle of our justice system that like cases should be decided alike. When refugee claims indistinguishable on their face are decided differently an injustice is done. If the error is in favour of an individual who does not have a valid claim, we may be prepared to accept the apparent injustice; but the credibility of the process is undermined nonetheless. When the error results in rejection of a valid refugee claim and the affected individual suffers great personal harm as a result, the injustice is unacceptable. With a Board as large and diverse as the IRB there is a compelling need for some mechanism to promote decisional consistency and to ensure that the proper factors are taken into consideration in every case.

# 3.1 Non-binding policy guidelines

Section 55(2) of Bill C-86 provides an amendment to the *Immigration Act* that would empower the Chairman if the IRB to issue guidelines to assist members of the Board in carrying out their duties under the *Act*. The LRCC draft report proposed this as one of a number of mechanisms to address the problem of maintaining consistency in the Board's decisions. These guidelines can be used to set forth the Board's preferred position on commonly recurring issues that arise in refugee cases. <sup>13</sup> These guidelines will help to give members a common sense of direction in dealing with complex legal issues and they would provide claimants and their counsel with a better sense of what issues they would have to address in the presentation of their claims.

Guidelines must not be allowed to fetter the discretion of Board members to decide individual cases on the basis of their assessment of the evidence presented in the case; but there must be some mechanism to ensure that members at least take the guidelines into consideration. To accomplish this, the LRCC recommended that members should be required to provide reasons in any case where they would decide a refugee claim in a manner apparently inconsistent with the

Chairman's guidelines.<sup>14</sup> Where a problem with the guideline is highlighted by the member's reasons, the case should be referred to the Federal Court for an authoritative legal ruling. Provisions would have to be added to Bill C-86 to give effect to both of these recommendations.

The LRCC also recommended that guidelines should be issued only after adequate consultation with Board members and the refugee advocacy community. 15 To ensure that Board members have an effective voice in developing these guidelines, it was proposed in an earlier draft of the LRCC report that the CRDD be divided into working groups of 15 to 20 members who could discuss issues of common concern with a view to articulating the group's preferred positions. Representatives of the groups could then meet with senior management of the Board to discuss the issues further guidelines could be developed from these discussions. This recommendation was dropped from the final draft because the Commission felt it went to a level of detail that was beyond the Commission's mandate. This proposal appears to have been adopted in section 49 of Bill C-86 which provides for designation of one coordinating member for every 15 members of the CRDD. Section 59(2) of Bill C-86 provides that these coordinating members shall be consulted by the Chairman with respect to proposed guidelines. The Bill is silent, however, on the function these coordinating members are to serve in relation to the other members of the Refugee Division. The provision for coordinating members does open the door for organization of the Refugee Division into effective working groups on a smaller scale than the unwieldy units now headed by Assistant Deputy Chairmen. It is to be hoped that Board management will take the necessary steps to give full effect to the Commission's recommendations with respect to internal consultation in the development of guidelines.

While Bill C-86 does provide for consultation within the IRB when guidelines are being developed, there is no provision for external consultation. Many of these guidelines will relate to matters that are of profound concern to people in the refugee advocacy community. These people have a wealth of experience and an important perspective that should be taken into account. Section 55(2) of Bill C-86 should be amended to require some form of public consultation before guidelines are issued by the Chairman.

# 3.2 Country of origin information produced by the Documentation Centre

The LRCC draft report also recommended that greater recognition be accorded to the country of origin information produced by the Immigration and Refugee Board Documentation Centre (IRBDC). <sup>16</sup> This information should be taken as a common starting point for the determination of claims from various countries. The Commission recommended that the Chairman of the IRB issue guidelines requiring CRDD members to consider IRBDC country of

origin information in determining individual refugee claims. <sup>17</sup>The Commission further recommended that Board member's deciding individual cases in a manner at variance with this information should be required to provide reasons for so doing. <sup>18</sup>

Section 68(4) of the present Act stipulates that the CRDD may take notice of generally recognized facts and any information or opinion that is within its specialized knowledge without having the material formally proven in evidence. <sup>19</sup> This includes information produced by the Documentation Centre. However, the provision is commonly overlooked in practice. Cases are often decided without any reference to the wealth of reliable background material that the IRBDC has assembled. The issue of how IRBDC materials should be used can be addressed through guidelines after Bill C-86 is passed into law. But it would help if Parliament made clear in the *Immigration Act* its intention that the IRBDC standard country files should be taken into consideration in the determination of individual refugee claims. This committee might want to consider proposing an amendment to Bill C-86 to give effect to this recommendation. The addition to the *Immigration Act* of a new section 68.1 making explicit reference to how information form the Documentation Centre should be used in the determination of individual claims would provide more positive guidance than is given under the more general wording of the present sections 68(4) and 68(5).

### 3.3 Review of individual decisions

There is no process within the IRB for internal appeal or review of decisions taken by Refugee Division members in individual cases. In the absence of an internal mechanism such as a Refugee Appeal Division, it falls to the Federal Court to develop the binding jurisprudence that will, in the long run, promote consistency in the Board's decisions. However, in an effort to minimize the opportunity rejected claimants have to exploit Federal Court proceedings to delay eventual removal, Bill C-86 imposes new restrictions on access to the Federal Court. The Bill proposes to eliminate the limited statutory right of appeal on leave that was established under Bill C-55. The only recourse to the Federal Court under the new regime will be by way of judicial review, and that will be available only on leave of a judge of the Trial Division of the Federal Court. If experience with the leave requirement for appeals under the present system is anything to go by, we can anticipate that there will be wide variation among the judges of the Trial Division with respect to cases in which leave will be granted. Thus it is unrealistic to expect that the Court will be able to play as effective a role as is required in promoting decisional consistency.

The Law Reform Commission draft report contains a lengthy discussion of the need for some form of internal review of the decisions of members of the Refugee Division in individual cases. Internal review was seen by the Commission both as a mechanism for promoting consistency in decision making and as a mechanism to ensure that claimants had effective recourse against patently erroneous decisions without being forced to take the case to the Federal Court. While this portion of the Commission's draft report bears directly on the topic of decisional consistency, it has implications that go far beyond that specific concern. I will therefore address this aspect of the report under a separate heading.

# 4. Internal review of refugee division decisions<sup>22</sup>

Opportunities for appeal and for review of decisions on refugee claims are looked upon by those responsible for management of the refugee determination process as the Achilles heel of the system. The system managers fear that appeal and review opportunities provide those with unfounded claims scope to exploit the generosity of the Canadian legal system to delay justified removal. The backlog caused by inability of the system to handle the volume of appeal and review applications threatens to destroy our ability to remove rejected claimants in a timely fashion. This in turn attracts more unfounded claims which places the integrity of the entire process in question. Bill C-86 attempts to respond to these concerns by imposing further restrictions on access to the Federal Court. It also responds by omission in that it conspicuously fails to provide any mechanism within the IRB for internal appeal or review of disputed decisions.

While those responsible for management of the refugee determination process seek to limit the scope for appeal and review of individual decision, refugee advocates are pressing for more effective appeal rights than those provided by Bill C-55. On a regular basis they bring to the attention of the media disturbing examples of refugee claims that have apparently been erroneously rejected. With no effective legal recourse, these claimants are forced to rely on the exercise of ministerial discretion to stay removal on humanitarian and compassionate grounds. In recent months it has become increasingly apparent that the Minister will exercise this discretion in only the most extreme cases.

Ideally, the system should be designed to ensure high quality decision making in the first instance. Unfortunately, mistakes will inevitably be made. For refugee claimants such mistakes may have life threatening consequences. Notwithstanding the fact that refugee claims sometimes raise issues of critical importance, the Law Reform Commission concluded that it would be inappropriate and impractical to allow appeals to the Federal Court as of right. The Commission felt, however, that claimants need some form of recourse to ensure that a second look would be taken at a decision rejecting their refugee claim. Division within the Commission on this issue focused exclusively on the form and extent of recourse that should be provided. <sup>23</sup>

My personal belief is that there should be a mechanism within the Refugee Division to deal with appeals. I favour dividing the CRDD into a Hearings Section and an Appeal Section. Appeals should be allowed on grounds of error of law or mixed error of fact and law. They should be dealt with by panels of three members of the Appeals Section on the basis of written submissions and the record of the original proceeding. The record should be defined to include the taped record of the original hearing. This would avoid the need to produce written transcripts which would introduce unacceptable delay and demand on scarce resources. Appellants should be required to identify alleged errors, referring where appropriate to specific passages in the taped record. The written brief in support of the appeal should set forth the arguments why the initial decision should be reversed. The appeal panel should be empowered to call for oral argument and for new oral evidence where needed to determine the issue under appeal and it should be empowered to render a final decision on the claim.

This recommendation was rejected by the other commissioners who felt it placed unmanageable demands on the system. Rather than having a substantive right of appeal based on wide grounds, they recommended that provision be made for the Chairman to review decisions on individual claims for manifest errors only. Such review could be initiated at the request of a claimant or the Minister or it could be initiated by the Refugee Division on its own motion. The task of carrying out the actual review could be delegated by the Chairman to any member of the CRDD. Following review, the Chairman would be empowered to confirm the decision, to send it back to the original panel for a new hearing with directions on how to correct the manifest error, or to render the decision that ought to have been made in the first instance.

The essential differences in the two approaches relate to grounds for recourse and to the structure of the process for reconsidering decisions. Under the Commission's majority recommendation, the Chairman would be empowered, in appropriate circumstances, to render a new decision. Grounds would be limited, however, to manifest errors. As a practical matter this might well catch most of the problem cases, though I would personally favour wider grounds. In either case, claimants would have some assured form of redress without being forced to rely on the uncertain prospect of getting leave from the Federal Court on an application for judicial review.

The approach recommended by the Commission serves two ends. First, it responds to genuine concerns one has with respect to fallibility of any decision making process, particularly one where decisions potentially have serious consequences. Second, it provides a mechanism for correcting errors before they reach the Federal Court. By reducing the overall number of applications to the Federal Court, the recommended internal review would improve the overall efficiency of the system. It would also minimize the possibility of backlog developing as the Federal Court struggled to handle the volume of review applications. An effective internal review process would also allow the CRDD to develop its own jurisprudence based on acquired expertise in the determination of refugee claims. This is preferable to relying exclusively on the Federal Court, which is a generalist forum, to develop the jurisprudence that will guide the refugee determination process.

The Commission carefully considered the argument that an internal review mechanism would cause unacceptable delay in the final disposition of refugee claims. It is clear that a poorly designed review or appeal process could well produce such an effect. The review proposal put forward by the Commission, however, is carefully circumscribed to minimize the possibility of delay. Failure to provide some form of internal review may, in the final analysis, have the perverse effect of causing greater delay.

If the approach advanced in Bill C-86 is to prevail there is a real danger that judges of the Federal Court, recognizing that claimants have no other recourse, may feel compelled to grant leave in a large number of cases. The Court is ill-equipped to handle a large number of judicial review applications even if new judges are appointed to the Trial Division as proposed. Procedures in the Federal Court are formal and cumbersome and will significantly delay final disposition of cases where leave is granted.

The CRDD, on the other hand, would be able to develop more expeditious procedures specifically adapted to the exigencies of the refugee determination process. If refugee claims are subject to some form of internal review before application is made to the Federal Court for leave for judicial review, the Court is likely to be more selective in the cases for which leave will be granted. The resources of the Court can then be devoted to dealing with complex legal issues that are beyond the competence of the CRDD to resolve.

### 5. SAFE THIRD COUNTRY PROVISION AS AMENDED BY BILL C-86

Section 36 of Bill C-86 amends section 46.01 of the *Immigration Act* which defines circumstances in which a person is not eligible to have a refugee claim determined in Canada. One of the grounds for ineligibility is the fact that the claimant has come to Canada, directly or indirectly, from a country other than that person's country of origin, that is prescribed under paragraph 114(1)(s) as a country that complies with Article 33 of the 1951 Convention. The amendment in Bill C-86 makes certain technical changes to a similar provision that was introduced under Bill C-55. This so-called "safe third country" provision was originally designed to provide a quick and easy way to screen out claimants who have come to Canada through another country where they could reasonably have sought asylum. However, this easy fix had a fatal weakness. It attempted to deal unilaterally with a problem that is inescapably bilateral or multilateral in nature.

Most refugee claimants must travel through other countries, such as the United States or countries in Western Europe to reach Canada. Virtually all these countries comply with the principle of non-refoulement under Article 33 of the 1951 Convention. But they have widely different standards for determining who is or is not a Convention refugee. The provision as worded may be capable of being used simply to force claimants to bring their claims in the other countries without any assurance that the claim will be fairly considered in the other country. Section 101(11) of Bill C-86 provides that when prescribing a country under paragraph 114(1)(s) of the Immigration Act the Governor in Council shall take into account whether the country in question is a party to an agreement concerning the sharing of responsibility for examining refugee claims; but that factor is not a requirement for a country to be prescribed. This provides insufficient safeguards for refugee claimants who stand to be summarily excluded from eligibility to have their claims determined in Canada as a result of such designation. In the absence of a binding agreement between Canada and the country to which the claimant would be returned

there is no assurance that the claimant will be readmitted to the other country or that the claim will be fairly considered. As a minimum safeguard, section 101(7) of Bill C-86 (which amends paragraph 114(1)(s) of the *Immigration Act*) should be reworded to require that the prescribed country is a country that has entered into an agreement with Canada for the sharing of responsibility for examination of persons who claim to be Convention refugees. A further provision should be added to Bill C-86 to specify that such agreement should: i) establish grounds for determining which country will hear the refugee claim; ii) allocate responsibility for granting asylum in the event the claimant is found to be a Convention refugee; iii) establish standards of treatment for claimants; and iv) provide means for monitoring compliance by the signatories.

# 6. REVERSAL OF BENEFIT OF THE DOUBT

Section 59(6) of Bill C-86 adds a new paragraph 69.1(10.1) to the *Immigration Act*. It provides that in certain specified circumstances which give cause to believe the claim may be unfounded, a split decision from the two-member CRDD panel will be deemed to be a decision against the claimant<sup>24</sup> Experience shows that some members of the CRDD are inclined to recognize even the most tenuous claims. If split decisions are to be resolved in favour of the claimant, there is a fear that completely untenable claims will be accepted as a result of the probability that one of the panel members will be disinclined to reject any claim. This provision attempts to deal with the problem by altering the burden of proof rather than addressing the substantive issue. In doing so, it creates a new problem.

Deeming a split decision in such a case to be a decision against the claimant is unjust. The fact that a claimant has entered Canada under false identity papers that he or she subsequently destroys does not necessarily indicate that the claim is unfounded. There may be circumstances where a claimant returns to the country of origin at great personal risk, for instance to assist another family member to escape or to visit a dying relative. Such a visit does not necessarily indicate that the claimant's fear of persecution is unfounded. The fact that a country is designated by the Canadian government as a country that respects human rights does not automatically indicate that a refugee claim from that country is without foundation. If the claim is obviously unfounded, one would expect that both panel members would reject it. A claimant falling within any of the three categories listed in the proposed amendment would ordinarily have an up hill fight to convince anyone that he or she is a Convention refugee. A split decision in such a case may well indicate that there is something about the particular claim that calls for closer scrutiny.

If refugee claims are to be heard by two-member panels, this amendment should provide that a split decision entitles the Minister to require a new hearing rather than deeming a split decision in such a case to be a decision against the claimant. There is no justification to single out in the *Act* particular circumstances where a different burden of proof should apply. Such an amendment would enable the Minister to call for a new hearing in any case where it is felt that an obviously weak claim has been accepted on the basis of a split decision. It is much easier to

assess this after the fact when all of the evidence is available than prejudge the case by a deeming provision in the Act. The limited resources available to conduct hearings would act as an effective restraint on the use of this power as the Minister would be inclined to use the power only in cases where it was felt that an obvious and serious error has been made.

### 7. CONCLUSION

There are a number of other issues raised by Bill C-86 that merit comment. Unfortunately I have been unable in the time available to analyze the many provisions in the Bill as closely as I would like. I have endeavoured to draw attention to points from the Law Reform Commission draft report on the refugee determination process that relate to issues raised by Bill C-86. The observations I have been able to make are offered in the hope that they may be of some help to this committee in the difficult task you face in reviewing this large and complex piece of legislation.

I will conclude by making a general observation about the *Immigration Act* and Bill C-86. This may go beyond the mandate of this committee; but I believe the issue must be addressed. In the past four years Parliament has been presented with two major Bills responding to crises that have arisen with respect to administration of the *Immigration Act*. Both of these Bills have offered a numbingly complex array of amendments to a statute that is already almost impossible for anyone other than an expert in immigration law to understand. After working closely with this legislation for the past five years, I am convinced that many of the problems we are experiencing derive from the unnecessary complexity of the *Act* itself. The scheme has become so incomprehensibly complex that it is impossible for anyone to predict how any amendment will play out in actual practice. Instead of repeated patch-work assaults on the problem through amending exercises such as that represented by Bill C-86, we need to return to basics and rebuild the system from the bottom up.

Much of the complexity found in the present *Immigration Act* arises from the need to define the many different classes of people entering Canada from abroad. Each category must be dealt with through a different procedure. Every time an attempt is made to deal with a different sub-group in a different way, the complexity of the regime increases. If we recognize the basic principle that refugees are in a fundamentally different situation than other immigrants and design a separate system expressly to deal with refugees, much of the complexity in the regime for dealing with regular immigrants would disappear. Conversely, much of the unnecessary complexity in the refugee determination process would also disappear. As a first step in this rebuilding exercise the legislation should be split into two separate Acts, an *Immigration Act* and a *Refugee Act*. As a second step, the processes for dealing with individual cases under both Acts should be greatly simplified.

As soon as a person presents a refugee claim, whether the person is already in Canada or at a port of entry, immigration considerations should be put on hold. The refugee claim should immediately be assessed through a process established under the proposed *Refugee Act*. If the person is recognized as a Convention refugee, he or she should be granted temporary asylum in Canada on terms established in the *Refugee Act*. If and when a refugee becomes eligible to apply for permanent landing, the landing application should be processed through the normal immigration stream established under the *Immigration Act*. If the refugee claim is rejected, the claimant should immediately be processed through the normal immigration stream. Then, if found to be unlawfully in Canada, the person should be removed.

We can anticipate that many illegal immigrants will attempt to claim refugee status as a means of delaying possible removal. If the refugee determination process is well designed and operates efficiently, that should not pose insurmountable problems. The bases on which one might claim refugee status are fairly limited and can be assessed expeditiously if the process is not made overly complex by introduction of extraneous immigration concerns. Likewise, the immigration issues can be assessed much more efficiently after the confounding problems raised by a refugee claim are out of the way. By dealing with both issues discretely, the total time required to process individuals through the system is likely to be reduced.

With regard to the system established under the present *Immigration Act*, one should ask why it has been made so complicated. The *Act* should set out the basic parameters of Canadian immigration policy: who do we want to admit to Canada as immigrants? how do we want to encourage particular classes of immigrants to come to this country? what do we require of peoples who seek entry to Canada? The *Act* should then establish a process for implementing these policies.

There are so many steps in the present process and so many different officers involved that the system is almost impossible to decipher. The basic issue in every immigration case is whether an individual is lawfully in the country. Whether the person has over stayed the period authorized by their visa or has arrived at a port of entry without proper documentation, the issues are essentially the same. Should the lack of proper authorization to be considered fatal or should provision be made for the person to get proper authorization? Does the person fall within an excluded class on health or security grounds? Should the person be admitted or allowed to stay? Should he or she be detained or removed? The next issue to be decided is who should make these determinations and with what degree of discretion? Finally one must determine what opportunities will be provided for appeal or review of contested decisions.

If one were drafting the *Immigration Act* afresh, I find it inconceivable that one would replicate the system that has evolved under the present *Act*. If Parliament is to be spared the repeated burden of major piece-meal revisions such as we have with Bill C-86, the time has come for a radical overhaul built on basic principles. Bill C-86 makes some major improvements in a flawed system; but it totally fails to cure the underlying malaise. Indeed the attempted cure, in its own way, adds to the problem.

### **FOOTNOTES**

- <sup>1</sup>Law Reform Commission of Canada, *The Determination of Refugee Status in Canada: A Review of the* Procedure, Draft Final Report dated March 5, 1992. Below, I will refer to specific recommendations from the draft report by number and will cite the pages where the recommendation and supporting commentary appear in the document.
- <sup>2</sup>That version was made available to members of the Standing Committee on Employment, Labour and Immigration in March or April past and copies of it can probably be obtained from the clerk of that committee if they have not already been provided to you. A limited number of copies were produced after the Commission held its last meeting on March 5, 1992. Shortly thereafter, the lease on the Commission's photocopying equipment expired and the Commission no longer had the capacity to produce additional copies.
- <sup>3</sup>See recommendations 1-6 and supporting commentary at pp. 53-61.
- <sup>4</sup> Grounds for cessation of refugee status are set forth in section 2(2) of the *Immigration Act*. The issue of cessation of refugee status can only be determined by the CRDD in the context of a formal hearing. Section 69.2(1) of the *Act* provides that a cessation hearing can be initiated by an application from the Minister.
- <sup>5</sup> See recommendation 11 and supporting commentary at pp. 69-77.
- <sup>6</sup>See recommendation 13 and supporting commentary at pp. 78-81.
- <sup>7</sup>This issue is addressed in more detail in section 5.1, below.
- <sup>8</sup>These arguments were presented to the Commission by individuals who were consulted in the course of preparing the report. Reference to these arguments in this brief should not be taken as indication of endorsement of them by myself or by any other former members of the Law Reform Commission of Canada.
- <sup>9</sup>See recommendation 18 and supporting commentary, pp. 88-91.
- <sup>10</sup>Singh v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 1 S.C.R.117.
- <sup>11</sup>See recommendation 10 and supporting commentary at pp. 69-69.
- <sup>12</sup>See recommendation s 7-9 and supporting commentary at pp. 63-67.
- <sup>13</sup>See recommendations 14-17 and supporting commentary at pp. 82-86.
- <sup>14</sup>See recommendation 15 at p. 86.
- <sup>15</sup>Guidelines developed without proper consultation will also lack legitimacy in the eyes of refugee Division members and in the eyes of those who represent refugee claimants. Consultation is also necessary if the guidelines are to reflect the collective experience that Board members and informed members of the public can bring to bear.
- <sup>16</sup>See recommendations 66-68 and supporting commentary at pp. 182-186.

<sup>17</sup>It would of course always be open to a claimant to present evidence that might be contrary to the information set forth in the IRBDC file. In such case, the members hearing the case would be obliged to consider the claimant's evidence and to decide whether it should be accepted in preference to that information in Documentation Centre file. According a more formal status to the Documentation Centre standard country files would have the added benefit of giving claimants notice of the evidence regarding their country of origin that the Board proposed to take into account.

<sup>18</sup>See recommendation 67 and supporting commentary at pp. 185-186.

<sup>19</sup>This is subject to the requirement in section 68(5) that the parties to a proceeding must be given a reasonable opportunity to make representations with respect to such information.

 $^{20}$ In substance this change may be of only minor consequence since the grounds for appeal established under Bill C-55 were virtually identical to the grounds for judicial review under the Federal Court Act.

<sup>21</sup>A study conducted independently of the LRCC study has noted a statistically significant variation in the rate at which leave was granted in apparently similar cases by individual judges in the Appeal Division of the Federal Court. See Ian Greene, "Disposition of Applications for Leave to Appeal and Leave to Commence Judicial Review in the Federal Court of Appeal", 4 *Int'l. J. Refugee Law*, pp. 71-83.

<sup>22</sup>The portion of the LRCC draft report dealing with internal review of Refugee Division decisions and with recourse to the Federal Court, had not received final Commission approval at the time the decision to wind up the Commission was announced. After that decision was announced, commissioners felt that it was inappropriate to continue formal deliberations on the report. It was decided that further work on the report would cease and that the document as it then stood would be made available on request. The last draft, dated March 5, 1992, represents viewpoints that had been put into near final form by the last meeting of the Commission held on March 4. Lack of formal approval of this portion of the text simply indicates that final agreement was not reached on the exact wording of the supporting commentary.

<sup>23</sup>See recommendations 24-29 and supporting commentary at pp. 100-122.

<sup>24</sup>This provision effectively reverses the benefit of the doubt where the panel is satisfied that any of the following three conditions apply: i) that there are reasonable grounds to believe that the claimant has, without valid reason destroyed or disposed of documents pertaining to his or her identity; ii) that the claimant has, while the claim is pending, re-visited the country from which he or she allegedly fears persecution; or iii) that the country from which the claimant allegedly fears persecution is a country prescribed by the Governor in Council to be a country that respects human rights. The provision highlights the problem that exists when refugee claims are decided by two-member panels. If the claim were heard by a single CRDD member the problem of a split decision would not arise.

# **APPENDIX "C-86/37"**

SUBMISSION

TO

THE HOUSE OF COMMONS

STANDING LEGISLATIVE COMMITTEE

BILL C-86 - AN ACT TO AMEND THE IMMIGRATION ACT AND OTHER ACTS IN CONSEQUENCE THEREOF

BY: CHAMBER OF SHIPPING OF BRITISH COLUMBIA

205 - 355 Burrard Street Vancouver, B.C., V6C 2G8

Tel: (604) 681-2351

R.G. Barlow, President & Chairman Immigration

Committee

Captain R.C. Stevens, Executive Director

AND: THE SHIPPING FEDERATION OF CANADA

300 Du Saint-Sacrement

Suite 326

Montreal, Quebec, H2Y 1X4

Tel: (514) 849-2325

G.G. Bouchat, Chairman Executive Council

Captain F.C. Nichol, President

COUNSEL: H.P. Swanson

Campney & Murphy P.O. Box 49190 595 Burrard Street

Vancouver, B.C., V7X 1K9

Tel: (604) 688-8022

SUBMISSION PREPARED: August 11, 1992

## TABLE OF CONTENTS

# CHAMBER OF SHIPPING OF BRITISH COLUMBIA THE SHIPPING FEDERATION OF CANADA SUMMARY

- 1. INTRODUCTION
- 2. AREAS OF CONCERN
- 3. THE INDUSTRY
- 4. EXISTING PROBLEMS UNDER THE PRESENT IMMIGRATION ACT
- 5. ANTICIPATED PROBLEMS UNDER BILL C-86
- 6. DISCUSSION AND PROPOSALS
- 7. CONCLUSION

# THE CHAMBER OF SHIPPING OF BRITISH COLUMBIA

THE CHAMBER OF SHIPPING OF BRITISH COLUMBIA was originally founded in 1923. It was incorporated as a non-profit society under the <u>Society Act</u> in 1966. Membership is open to any entity established and doing business in British Columbia as a Ship-Owner, Operator, Charterer or Agent. The Chamber currently has 57 members.

### Structure

The Chamber's Board, consisting of seven elected individuals, meets monthly to discuss and review committee reports. The main work of the Chamber is done through a series of standing committees each chaired by a director and consisting of individuals chosen at large with special knowledge of, or interest in, the brief of each committee.

The principal standing committees of the Chamber cover Navigation & Pilotage, Legislation, Liner Services, Ship & Port Operations, and Cruise Ship Activity. When considered appropriate additional ad hoc sub-committees are struck for specific purposes such as the study of Port Tariffs or working with government on revision of international regulations.

The Chamber is staffed on a full time basis with an Executive Director plus administrative and secretarial assistance.

# Mandate and Function

The objectives of the Chamber are to facilitate co-operation among members, to represent the industry with all levels of government, to seek solutions to industry problems and to generally foster improved maritime trade.

The Chamber fosters and maintains Board-to-Board contact with other bodies including the Board of Trade, the Pacific Pilotage Authority and the Vancouver Port Corporation.

# CHAMBER OF SHIPPING OF BRITISH COLUMBIA LIST OF MEMBERS - 1992

Anchor Shipping Ltd. Anglo Canadian Shipping Co. Asia Trading Ltd. BHP Minerals Canada Ltd. Blue Star Pace Ltd. Canadian Transport Company Ltd. Compass Marine Services Inc. CTL Vestrains Dodwell of Canada Ltd. EAC Transport - Dry Bulk Empire Shipping Company Ltd. Gearbulk Shipping Canada Ltd. Global Marine (Canada) Inc. Greer Shipping Ltd. International Chartering Servs Interocean Steamship Corp. K Line Canada Ltd. Kerr Steamship Co. Ltd. Kinglsey Navigation Ltd. Lions Gate Shipping Ltd. Maple Shipping Mariner Shipping Agencies Ltd. Maritime Operations Canada Ltd. Montreal Shipping Inc. Morlines Maritime Agency Ltd. Nootka Shipping International Norsk Pacific Steamship Canada North Pacific Shipping Co. Ltd. Norton Lilly International OOCL (Canada) Inc.

Pacific Coast Shipping Pacific Commerce Line Pacific Concord Shipping Ltd. Pacnord Agencies Ltd. Pan Pacific Shipping Co. Ltd. Princess Cruises (B.C.) Ltd. Princes Cruises Inc. Robert Reford Inc. Rupert Marine Shipping Sabina Shipping Ltd. Saga Forest Carriers Seaboard Shipping Co. Ltd. Seawave Shipping Agencies Ltd. Sino-Cana Shipping & Ents Ltd. SMI Marine Ltd. Star Shipping (Canada) Ltd. Sultran Limited Sunline Shipping & Enterprises Sunrise Shipping Agency Teekay Shipping (Canada) Ltd. Trans-Oceanic Shipping Co. Ltd. Wallem Shipping Services Ltd. WestWard Shipping Ltd. Westwood Shipping Lines Veyerhaeuser Canada Ltd. World Wide Shipping & Chart.

### THE SHIPPING PEDERATION OF CANADA

THE SHIPPING FEDERATION OF CANADA, established by an Act of Parliament in 1903, represents the Ship-Owners, Operators, Charterers, and Agents of vessels engaged in Canada's overseas commerce. With a membership of 75 companies which operate or act as agents for over 300 steamship lines, the Federation represents most ocean vessels trading to and from ports in Atlantic Canada, the St. Lawrence River, the Great Lakes and the Eastern Arctic.

### Structure

The affairs of the Pederation are governed by an Executive Council comprised of thirteen elected individuals from within the membership. Although the organization's head office is in Montreal, district committees in Halifax, Saint John and Ontario ensure that the Pederation represents all the interests of the international steamship industry in Eastern Canada.

The decisions rendered by the Executive Council are implemented by the President and members of his permanent staff.

### Mandate

The mandate of the Federation is to protect the interests of its members on all matters affecting the operation of international shipping. Its primary areas of concern include legislation, regulations and policies governing subjects as diverse as Canada's ports, pollution prevention, marine pilotage, and overland operations.

### **Functions**

The Federation's primary activity is to monitor and marshal intelligence on developing issues that are likely to affect member companies, and recommend prioritization and action to the Executive Council. The organization has a number of standing committees covering areas such as pilotage, customs operations, transportation of dangerous goods and tanker safety. Ad hoc committees are formed to deal with specific issues as needed.

The Federation also disseminates information to members and other organizations concerned with international shipping. This includes publishing regular bulletins, newsletters, annual reports and manuals on port expenses, responding to hundreds of telephone inquiries per week, and releasing articles and communiqués to the media.

# THE SHIPPING FEDERATION OF CANADA LIST OF MEMBERS - 1992

ACE - A Division of Oceanex Inc. Alcan Shipping Services Ltd. Algoma Central Marine Amican Navigation Inc. Andersen-Sima Maritime Inc. Atlantic Container Line Atlantis International Ltd. B & K Shipping Agency Ltd. Blue Star Pace Ltd. Braemar Shipping Ltd. Canada Maritime Agencies Ltd. Canada Steamship Lines Inc. Canmer Navigation Inc. Cast North America (1983) Inc. Christensen Shipping Corporation Colley Motorships Ltd. Columbus Line (Canada) Limited Compass Marine Services Inc. DSR (Canada) Maritime Inc. Eastern Canada Towing Limited M.F. Esson & Sons Limited Fednav Limited Filiki Maritime Agency Ltd. Fleetwood Shipping Ltd. Furncan Marine Limited Gibson Shipbrokers Ltd. Goodfellow Shipping Agency Limited Gresco Ltee Hampton Shipagency Interlines Shipping (Canada) Ltd. "K" Line Canada Limited H.E. Kane Agencies Ltd. Kerr Steamships (Canada) Limited J.T. Knight Co. Ltd. Lakehead Shipping Company Limited Lillis Marine Agencies Limited Liquitransport Distribution Inc. Lover St. Lawrence Ocean Agencies Ltd. Maersk Canada Inc. Malone Marine Agencies Limited March Shipping Limited Marine Agencies Reg'd Maritime Canada Shipping Services Ltd. I.H. Mathers & Son Ltd.

McAllister Towing & Salvage Inc. McAsphalt Industries Ltd. McLean Kennedy Inc. Montreal Shipping Inc. Morflot Freightliners Ltd. Navigation Netumar Ltee/Ltd. Navitrans Shipping Agencies Inc. Oceanic Tankers Agency Limited OOCL (Canada) Inc. Poros Shipping Agencies Inc. Protos Shipping Ltd. Ramsey Greig & Co. Limited Redburn Inc. Robert Reford Inc. Saguenay Shipping Limited Scandia Shipping Agencies Ltd. Stan Clark Ltd. S/S Steamship Co. Ltd. Terran Shipping Company Limited Transco Shipping Inc. Transworld Shipping Ltd. Trillium Shipbrokers Ltd. Unispeed Group Inc. Universal Cargo Services F.K. Warren Limited Watson Marine Agency Inc. Westward Shipping Ltd. Zim Israel Navigation Company (Canada) Ltd.

### SUMMARY

The Chamber of Shipping of British Columbia (the "Chamber"), the Shipping Federation of Canada (the "Federation") and their members recognize the importance in dealing effectively with the problem of crew member desertion and stowaways.

The Chamber and the Federation are concerned about their members' exposure under provisions of the <u>Immigration Act</u> (the "Act") and provisions of Bill C-86 to demands for security deposits respecting deserters or stowaways and are concerned about the existing and proposed enforcement procedures.

The conduct of an agency business in the maritime transportation industry differs from that in other transportation sectors. Ship's agents are usually retained on a ship by ship basis. The ship's agent has no way of determining a vessel owner's business practices in advance and has no practical means of ensuring that a vessel owner will comply, after a vessel's departure, with demands for security deposits. A ship's agent, typically, cannot insure against this risk.

It is a common practice of Immigration Canada to wait until a vessel leaves Canadian waters before demanding a security deposit. This practice results in the ship's agent being exposed for that security deposit if the vessel owner cannot or does not provide the security deposit. If an agent cannot or does not provide the security deposit then they face the possibility of criminal proceedings under the present Act or summary civil proceedings, without hearing, under Bill C-86.

Under the present Act procedural safeguards exist if the Minister wants to deduct an amount for various costs or a fine from a security deposit posted. Bill C-86 expands the nature of possible deductions from a security deposit by addition of the s. 91.1 administration fee and removes the procedural safeguards that were previously found in s. 93.

The Chamber and the Federation respectfully submit that Bill C-86 be amended to:

- exclude ship's agents from the definition of "transportation company", or alternatively exclude ships's agents from the operation of the proposed ss. 91.1, 92, 92.1 and 93;
- provide further details of the proposed administration fee, rather than leave those details to regulations and include a procedure requiring proof of liability for the administration fee;
- preserve the procedural safeguards found in the present s. 93 with respect to a deduction from a security deposit and provide a means to challenge the registration of a judgment by the Minister pursuant to the proposed s. 92.1.

# 1. INTRODUCTION

The Chamber of Shipping of British Columbia (the "Chamber"), the Shipping Federation of Canada (the "Federation") and their members recognize the importance of ensuring that individuals entering Canada do so in a manner in conformance with the laws of Canada. The Chamber, the Federation and their members are particularly interested in furthering cooperation with Employment and Immigration Canada ("Immigration Canada") to deal with problems posed by crew desertions and stowaways.

# 2. AREAS OF CONCERN

# a) Specific Concerns regarding the Legislation

The Chamber and the Federation are concerned about the impact on their members of provisions of the present <u>Immigration Act</u> (the "Act") and provisions of Bill C-86 regarding the requirement of a "transportation company" to provide security deposits for a deserter or stowaway upon request of the Deputy Minister, and the enforcement procedures set out therein.

Under the present Act and Bill C-86 a ship's agent may be required to post a security deposit for a deserter or stowaway. In most cases the amount of the security deposit will exceed the agency fee obtained. In some cases there is absolutely no means for the ship's agent to recover from the transportation company any security deposit posted on its behalf.

Under the present Act the ship's agent is exposed to criminal proceedings if they do not comply with a request for a security deposit. Under Bill C-86 failure to provide a security deposit can result in a Federal Court judgment being issued, without hearing, thereby exposing the ship's agent to existing execution procedures.

Under s. 93 of the present Act any deduction from a security deposit posted requires written notice to the transportation company at which time the transportation company can file a notice of objection thereby requiring the Minister to either rescind the direction, or take the appropriate legal proceedings to determine the question of liability. The procedure proposed under s. 93 of Bill C-86, removes the

ability of a transportation company to object to a deduction from a security deposit and removes the requirement for the Minister to take proceedings to determine the question of liability.

The Chamber and the Federation are concerned that the proclamation of Bill C-86 in its present form will perpetuate the problems presently faced by its members, as agents of transportation companies, respecting demands for security. The Chamber and the Federation are also concerned that the proposed amendments remove existing procedural safeguards and establish further procedures for enforcement that fail to ensure due process of law. The Chamber and the Federation would therefore like Bill C-86 amended to accommodate these specific concerns.

# b) General Concerns regarding Stowaways

The Chamber and the Federation would also like Bill C-86 amended to take account of the specific issue of stowaways and the commercial realities of the international shipping industry, rather than have a "general" policy designed for other modes (namely air and highway transport) applied in an unsystematic and informal way. We would also like formal assurance (in the form of a provision in Bill C-86) that in the case of an adjudication the Minister will deal with the substance and detail of our members' cases and not simply make narrow judgments based on a simplistic interpretation of the law and regulations.

In the course of a meeting in May between Federation representatives and Immigration Canada, government officials stated that the extensive actions undertaken by a particular Federation member to prevent stowaways from gaining access to containers or vessels were a good example of how to proceed, and, indeed, the policies pursued by that particular member have become the recommended practices sanctioned by the International Chamber of Shipping and the marine insurance organizations. Nevertheless, despite the best efforts of shoreside and seagoing personnel, stowaways still succeed in gaining access.

Government officials suggested that Canada's options abroad are very limited. External Affairs and the resident Canadian immigration control officers can and do assist our members. Such officials are active at airports assisting the carriers' personnel, and they have been involved with our members at Le Havre and Anvers. The government suggests that our members, as clients of the ports involved, have some leverage as well, in terms of inducing them to improve security or raise the trespassing fines.

The representatives from Immigration Canada went on to sav that France and Germany have much more serious refugee problems than Canada. Whomever Immigration Canada detects. refuses or returns is just another problem for these countries to deal with, and that probably explains their reluctance to cooperate. The French, in particular, are adopting much tougher policies, and are signatories to the twelve-nation Dublin Convention, provisions of which determine the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the member states of the European community. Dublin Convention requires that refugees who claim status in one state must remain in that state while their cases are being determined and cannot "shop" for a more welcoming country. There have been two sets of discussions at a very senior level between Canada and the Europeans on developing a similar accord, and some of these countries are possibly interested in signing at least bilateral agreements with Canada, notably France, Belgium and Germany. However, the Immigration Canada officials were uncertain how Canada might encourage them to cooperate because the stowaway movement is only one way. In any case, Immigration Canada indicates that their priority is on negotiations with the United States at the moment because 50-60% of refugee claimants arrive from the U.S. (none by ship), and whether we like it or not, international accords to deal with the maritime stowaway issue cannot be expected in the near future.

To say the least, this was very disappointing news. We believe that Immigration Canada and the government in general could do more to address the stowaway issue on a bilateral or multilateral basis. The effect of Bill C-86 is to shift more responsibility for a worldwide social problem - the refugee crisis - onto the private sector. This is an extremely myopic policy and one predicated on a fundamental misunderstanding of the competitive sensitivities of the international shipping industry, an industry already deep in crisis. Almost all of Canada's overseas imports and exports are moved on ships owned outside of Canada. If Canada wants to remain competitive and to keep its ports, it should not impose additional burdens on those who facilitate our international trade. We therefore exhort the government to undertake whatever measures are necessary to protect the interests of Canadian shipping agencies and Canadian-flag maritime carriers from the consequences of these illegal actions.

We have a number of serious philosophical difficulties with Bill C-86. We do not understand why shipping companies are expected to pay to defray the cost of processing stowaways. Stowaways are people committing an illegal act. Our members are not breaking the law. The victims of this illegal act are not only Canadians but also the ocean carrier, its agents, its clients and its insurers. Consequently we must question the logic behind billing the victims of an illegal act for the detention and disposal of the criminal post facto. We object to the principle of requiring maritime agents and ship owners to post security deposits against which the so-called "administration fee" is charged.

Under Bill C-86, our members will also be required to provide "proper facilities" for examination or detention of stowaways at the "reasonable expense of the company" (as determined arbitrarily by the Ministry). This could develop into something like the drug-related Container Examination Facility issue with Customs, in which our members are required to provide and pay for the facilities for law enforcement. A third party breaks the laws, government officials enforce it, and our members have to pay for facilities tailored to the enforcing agencies' requirements. Our members are not the quilty parties, but they have to pay for the crime.

# 3. THE INDUSTRY

Virtually all ship's agents operate on short-term, single vessel contracts to provide services necessary to expedite a vessel's arrival into and subsequent departure from a Canadian port. The services that a ship's agent will typically provide to a vessel owner in such circumstances include providing local office services, arranging for pilotage, tugboat and berthing assistance, longshoremen and stevedoring services, crew transportation arrangements, and submission of necessary documentation to government agencies such as Immigration, Customs, Coast Guard and various Port Corporations.

The ship's agent is an individual (usually corporate) entity, independent of vessel owners and operators (charterers). The ship's agent in most instances does not have any financial or corporate ties with the vessel owner or operator.

The ship's agent receives payment from the vessel owner or operator to cover the cost of disbursements incurred by the vessel while in Canada plus an agency fee. After the vessel has left Canada, and all disbursements and the agency fee have been paid, the ship's agency agreement is typically at an end.

A ship's agents does not hold funds for the vessel owner or operator. In many instances, once the vessel has left Canada the ship's agent is without practical remedy to collect any fees, disbursements or other costs owing from the vessel owner or operator.

# 4. EXISTING PROBLEMS UNDER THE PRESENT IMMIGRATION ACT

The definition of "transportation company" under the present Act includes "any agent thereof".

Under s. 92 of the present Act the Deputy Minister may direct a transportation company to provide a security deposit for costs associated with, inter alia, detaining and removing stowaways and deserters. The amount demanded is typically \$5,000.00 per deserter or stowaway.

The following sequence of events might occur:

- a. a ship's agent is asked to act for a vessel arriving in port. The ship's agent agrees to do so for a standard fee plus disbursements. The vessel owner has no presence in Canada and other than the vessel, upon her arrival, has no assets in Canada;
- b. the vessel arrives and all documentation respecting the crew is provided to Canada Customs;
- c. a crew member deserts the vessel and Immigration Canada is notified of this by the ship's agent (Note: Immigration Canada will not typically act on this information);
- d. the vessel leaves Canadian waters without the deserter on board;
- e. demand is made on the ship's agent for security (\$5,000 per deserter);

- f. as the vessel has left Canadian waters the ship's agent (by definition in the Act) may be obliged to provide the security deposit if the vessel owner is unwilling or unable to provide the security deposit;
- g. if the ship's agent is unable or unwilling to provide the security deposit then proceedings may be taken pursuant to the present s. 98 which could result in a fine of up to \$1,000 and/or imprisonment up to six months;

While this scenario may not be the norm, a ship's agent is certainly at risk in a deserter or stowaway case where the vessel owner does not provide the security deposit. Unlike the vessel owner, there is no practical means for the ship's agent to insure against this risk.

Under the present s. 93, prior to the return of the security deposit, the Minister may direct that an amount be deducted therefrom. The transportation company (or agent) may object to such a direction which results in the Minister having to either rescind the direction or take the appropriate legal proceedings to prove liability.

# 5. ANTICIPATED PROBLEMS UNDER BILL C-86

Under Bill C-86 the definition of "transportation company" is clarified to remove any question that it includes companies in the business of carrying cargo, rather than passengers. The definition still refers to "any agent thereof".

Under the proposed s. 92 the Minister may issue a direction requiring the transportation company (or "agent thereof") to post a sum of money as security for amounts for which it may become liable under the Act. While under the proposed amendments the transportation company (or "agent thereof") is no longer exposed to criminal proceedings for failing to provide the security deposit, pursuant to the proposed s. 92.1 any failure to provide the demanded security will result in a judgment being registered in the Federal Court against the transportation company (or "agent thereof"), without hearing. The Minister will then be at liberty to take the appropriate execution proceedings against the transportation company (or "agent thereof").

Under the proposed s. 91.1 the Minister may assess a preliminary administration fee, which if challenged may result in a finally assessed administration fee. The Minister may then, pursuant to the proposed s. 93, provide written notice that the finally assessed administration fee will be deducted from any security provided. The transportation company (or "agent thereof") that provided the security has no practical means of challenging the deduction. In other words, the Minister is no longer obliged to prove liability of the person posting the security deposit for either the administrative fees or costs.

# 6. DISCUSSION AND PROPOSALS

a) The Definition of "transportation company"

The inclusion of "any agent thereof" in the definition of "transportation company" under the present Act and under Bill C-86 results in ship's agents being exposed to demands for security deposits, and, in the result, removal and medical costs and the proposed administration fees. They are also exposed presently to criminal proceedings if they cannot or do not post the demanded security deposit and under Bill C-86 will be exposed to judgment being registered against them without hearing.

The Chamber and the Federation respectfully submit that neither the present law nor that proposed is just or fair in its application to ship's agents. The basis for this submission is as follows:

a. The practice of Immigration Canada is to wait for a vessel to leave Canadian waters before requesting a security deposit thereby effectively transferring the problem to the ship's agent. Once the vessel has left Canadian waters neither Immigration Canada nor the agent have any practical means to ensure payment by the transportation company of the security deposit. The detention and seizure provisions found in the present and proposed legislation are effectively useless once the vessel has left Canada;

- b. The conduct of an agency business in the maritime transportation industry differs from that in other transportation sectors. Ship's agents, in many situations, are retained on a ship by ship basis by vessel owners who may infrequently conduct business in Canada. The ship's agent has no real means of determining a vessel owner's business practices in advance, and certainly has no practical means of ensuring that the vessel owner will comply, after the vessel's departure, with demands from Immigration Canada;
- c. A typical deep sea vessel will have a crew compliment of between 20 and 25. A cruise ship will have a crew compliment of hundreds. Under the Act and Bill C-86, a ship's agent exposure for security deposits (at \$5,000 per person) is obviously significant. Indeed, in one situation where a ship's agent was asked to arrange for a crew change in Vancouver and the new crew arrived by air but the vessel never arrived (the new crew was not found) demand was made on the ship's agent to post a security deposit in the amount of \$105,000. Such a demand would, in many situations, force a ship's agent out of business.
- d. A ship's agent is, for all intents and purposes, unable to minimize this risk by purchasing insurance. By contrast, vessel owners do typically protect themselves from this type of risk under Protection and Indemnity Club coverage.
- e. By imposing liability for security deposits on the ship's agent Immigration Canada does not directly address the deserter/stowaway problem. The ship's agent typically has no means of preventing the problem.

The Chamber and the Pederation propose that Bill C-86 be amended to exclude ship's agents from the definition of "transportation company", or alternatively be amended to exclude ship's agents from the operation of the proposed ss. 91.1, 92, 92.1 and 93.

# b) The Administrative Pee

The authority granted to the Minister under the proposed s. 91.1 to make a preliminary and then final assessment of a

administration fee against a transportation company, and by definition an "agent thereof", is very broad and lacking in detail.

The Chamber and the Federation respectfully submit that further details of the proposed administration fee should be set out in the Act, rather than being left for clarification by regulation, and that such an administration fee, should in any event, only apply to those determined by a court of law to have somehow contravened the Act.

# c) Procedural Pairness

The procedure by which a transportation company (or "agent thereof") is found liable for removal costs, medical treatment and administration fees respecting deserters and stowaways is not detailed in Bill C-86. Indeed, it appears that a transportation company's ability to require the Minister to prove in a court of law entitlement to such costs and fees simply no longer exists.

The present s. 93 allows a transportation company to file a notice of objection upon receipt of written notice of a deduction from the security deposit to cover removal costs, medical treatments and administration fee. This procedural safeguard should be maintained.

Under the proposed s. 92.1 if a direction to provide a security deposit is not complied with a judgment may be registered against a transportation company or agent therefor, without hearing. We believe that a hearing should be required before a judgment is registered to ensure procedural fairness.

The Chamber and the Federation respectfully submit that the procedural safeguards found in the present s. 93 should be preserved and some procedural safeguards should be included in the operation of the proposed s. 92.1.

### CONCLUSION 7.

In concluding the Chamber and the Federation respectfully submit that the provisions of present Act and Bill C-86 respecting the requirement of a transportation company (and "any agent thereof") to provide security deposits unfairly impact on their members. Moreover, the proposed amendments lack procedural safeguards and the enforcement procedures fail to ensure due process of law. The Chamber and the Pederation therefore recommend the following changes to Bill C-86:

- exclude ship's agents from the definition of "transportation company", or alternatively exclude ships's agents from the operation of the proposed ss. 91.1, 92, 92.1 and 93;
- provide further details of the proposed administration fee, rather than leave those details to regulations, and include a procedure requiring proof of liability for the administration fee;
- preserve the procedural safeguards found in the present s. 93 with respect to a deduction from a security deposit and provide a means to challenge the registration of a judgment by the Minister pursuant to the proposed s. 92.1.

### SUPPLEMENTARY RECOMMENDATIONS

- 1. C-86 should be amended to take into account the specific issue of maritime stowaways and the commercial realities of the international shipping industry, rather than have a "general" policy designed for other modes (namely air and highway transport) applied in an unsystematic and informal way to our members. Penalties should not be applied to ocean carriers, who are victims of the stowaway phenomenon.
- 2. C-86 should be amended to provide the shipping industry with formal assurances (in the form of a clause in the Bill) that in the case of an adjudication the Minister will deal with the substance and detail of our cases and not simply make narrow judgements based on a simplistic interpretation of the law and regulations.
- 3. In recognition of the grave safety and environmental risks posed by the growing stowaway phenomenon, we call on the Members of this committee to ask the government to open bilateral and/or multilateral negotiations with countries which represent the chief sources of the stowaway problem, with a view to reaching an international accord on refugees and related security and repatriation matters to resolve this question in the government arena, where it properly belongs.
- 4. The definition of "transportation company" must revert to its old form, in which agents were excluded.
- 5. Responsibility for payment of removal costs should be shared among the governments concerned, not imposed on an innocent third party.
- 6. The idea that a vessel can be seized as security should be removed entirely from the Bill. The vessel cargo may worth a hundred million dollars and more.
- 7. The inadequate delays for appealing a preliminary assessment mentioned in Section 91.1 of the Bill should be replaced by a more appropriate delay.
- 8. The term "knowingly contravene" should be reintroduced in the appropriate locations, namely Sections 89.1 and 91.1(2).

# APPENDICE «C-86/35»

**MÉMOIRE** 

PRÉSENTÉ

AU COMITÉ PARLEMENTAIRE SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-86

MODIFICATION DE LA LOI SUR L'IMMIGRATION

DOCUMENT PRÉSENTÉ PAR

LE CONSEIL NATIONAL INDO-CANADIEN (CNIC)

Président: M. Gyan Nath, 210-5000 Kinsway, Burnaby (C.-B.) V5H 2E4. No de tel. et de Fax (604) 436-3150

### COLLECTIVITÉ INDO-CANADIENNE

Les Indo-Canadiens sont d'origine et de culture indiennes. Cette collectivité comprend des immigrants de fraîche date provenant du sous-continent indien ainsi que des personnes de l'Afrique de l'Est et du Sud, du Pacifique Sud, de l'Europe et des Antilles. Certaines de ces personnes appartiennent à la troisième ou à la quatrième génération de Canadiens de leur famille. Les Indo-Canadiens représentent plus de 20 groupes linguistiques et chaque confession religieuse imaginable (l'hindouisme, l'islamisme, le christianisme, le sikhisme, le bouddhisme zoroastrisme, le judaïsme et d'autres religions). Les Indo-Canadiens sont facilement la collectivité ethnique la plus diversifiée du Canada et une des plus importantes.

D'après le recensement de 1986, environ 300 000 Canadiens sont d'origine indienne. Comme le taux de natalité est supérieur à la moyenne et que les niveaux d'immigration dépassent 10 000 personnes par année, on suppose qu'en 1991, leur nombre s'est élevé à environ 400 000.

Près de 50 p. 100 des Indo-Canadiens vivent en Ontario, environ 25 p. 100, en Colombie-Britannique, 10 p. 100, en Alberta et environ 7 p. 100, au Québec. Les villes de Toronto, Vancouver et Montréal sont, comme on pouvait le prévoir, les plus importants centres indo-canadiens.

### CONSEIL NATIONAL INDO-CANADIEN (CNIC)

Le Conseil national indo-canadien (CNIC) a été créé en octobre 1988. Le CNIC est une organisation-cadre à charte fédérale qui compte 15 sections. Au total, 84 organismes indo-canadiens sont affiliés aux diverses sections du CNIC. Plus de 70 000 Indo-Canadiens sont membres du Conseil, soit directement, soit par l'entremise des organismes affiliés. Cette proportion de membres est somme toute supérieure à celle de la plupart des organismes communautaires d'envergure nationale.

# Les objectifs du CNIC sont les suivants :

- \* Encourager et aider les Indo-Canadiens à s'intégrer complètement à la société canadienne et aborder les questions qui concernent particulièrement le Canada.
- \* Fournir aux membres une tribune nationale pour aborder les questions civiques, sociales et économiques.
- \* Encourager, chez les Indo-Canadiens et d'autres groupes, la compréhension, l'appréciation, la conservation et la sécurité du patrimoine des personnes provenant du sous-continent indien et, ainsi, jouer un rôle dans la promotion du multiculturalisme canadien.

- \* participer avec le reste de la société canadienne à la promotion d'initiatives humanitaires et multiculturelles universelles dans notre pays.
- \* Encourager la bonne volonté et les rapports positifs entre les habitants du Canada et de l'Inde.
- \* Encourager l'établissement de centres et de services pour répondre aux besoins et aux aspirations des Indo-Canadiens tout en respectant les différences et en y étant sensibilisé.

# Immigration indo-canadienne

D'après l'histoire et le folklore, les premiers ressortissants des Indes orientales qui sont venus au Canada étaient des soldats qui avaient vu le Canada lorsqu'ils sont retournés à Londres en 1897 après avoir assisté aux célébrations du jubilé de la reine Victoria. Durant les cinq années qui ont suivi, l'immigration d'Indiens au Canada a été minime et, d'après le recensement de 1904, il n'y a eu que 258 «ressortissants des Indes orientales» dans toute la Colombie-Britannique. Durant l'année qui a suivi, 387 autres personnes sont venues au pays, et environ 5 000 autres les y ont suivies l'année d'après. En 1907, il n'y a eu que six Indiens qui sont entrés au Canada et, de 1907 à 1947, un grand total de 868.

Comme l'Inde et le Canada faisaient partie de l'empire britannique et qu'une apparence d'équité était un élément important, le Canada n'avait pas établi de loi empêchant de façon particulière l'immigration de personnes d'origine indienne.

Cependant, l'exigence liée au trajet ininterrompu imposée par décret du conseil a rendu l'immigration des habitants de l'Inde au Canada impossible. Même les tentatives d'immigration au Canada qui respectaient cette exigence ont été contrecarrées, comme en témoigne l'affaire célèbre du malheureux Komagatamaru.

11A:53

La croissance et l'importance du Commonwealth, grandement aidée par le développement de l'après-guerre de l'économie nord-américaine, ainsi que l'application de critères plus objectifs en ce qui a trait à la sélection des immigrants ont favorisé l'immigration de l'Inde. Même là, les préjugés et l'ignorance persistent.

Tous ces éléments nous obligent à aborder toute réforme relative à l'immigration avec appréhension. Nous voulons connaître les raisons des modifications actuelles et nous nous demandons pourquoi on accélère le processus lié à l'étude du projet de loi. Même si la prise de mesures est nécessaire pour éliminer l'arriéré des revendications du statut de réfugié, la plupart des autres questions auraient pu être réglées par une simplification des tâches administratives et n'auraient peut-être pas exigé une révision de la Loi sur l'immigration.

Un grand nombre des plaintes que nous avons formulées dans le passé portait sur les préjugés bureaucratiques et la mauvaise utilisation des pouvoirs discrétionnaires. Le projet de loi semble donner encore plus de pouvoirs à l'attitude arbitraire de la bureaucratie et n'aborde pas adéquatement la question fondamentale des retards intolérables.

Il y a lieu de mentionner que le CNIC est aussi d'avis que le processus lié à l'immigration doit se faire plus vite et plus efficacement tout en protégeant la société canadienne des réseaux de passeurs et de criminels.

Cependant, le projet de loi ainsi que les déclarations du ministre donnent l'impression que les immigrants sont plus souvent impliqués dans des affaires criminelles au Canada, ce qui n'est pas justifié. Malheureusement, ces mesures et ces déclarations gouvernementales peuvent aider et encourager ceux qui sont contre l'immigration, particulièrement l'immigration de gens de couleur, qui ne sont pas nécessairement touchés par les préoccupations d'intérêt national.

En même temps, nous sommes encouragés par la déclaration du ministre. Celui-ci affirme que l'objectif du gouvernement consistera à traiter les demandes provenant de la famille immédiate d'un immigrant dans un délai de six mois, que la demande soit présentée en Allemagne ou en Inde, ainsi que de

donner aux immigrants des autres groupes une estimation réaliste du délai de traitement de leur demande.

Avant d'aborder des sujets particuliers, nous aimerions énoncer notre préoccupation fondamentale. Même si les lois et les règlements sont normalement rédigés de façon à assurer l'égalité de tous les Canadiens, diverses pratiques ont entraîné le traitement inégal et discriminatoire des Indo-Canadiens. En ce qui a trait à l'application des lois et des règlements, les Indo-Canadiens ne seront pas traités comme les Canadiens d'autres origines.

Nous aimerions limiter nos commentaires aux trois grandes questions suivantes : la catégorie de la famille, les visas de visiteur et les services supplémentaires.

### Catégorie de la famille

En 1991, 12 790 personnes de l'Inde ont immigré au Canada. Un grand nombre des Indo-Canadiens ont mentionné des pays autres que l'Inde comme dernier pays de résidence. Comme leur nombre ne peut être qu'une conjecture, nous nous servirons du chiffre précité comme référence. En 1990, le nombre était de 10 624.

Au cours des dernières années, plus de 80 p. 100 de tous les immigrants de l'Inde faisaient partie de la catégorie de la famille. Si vous ajoutez la catégorie de la famille aidée, la

proportion s'élève à près de 87 p. 100. Le traitement rapide des demandes présentées en vertu de la catégorie de la famille devient donc une question qui préoccupe beaucoup la collectivité.

Nous aimerions nous concentrer sur deux éléments particuliers contenus dans le projet de loi C-86.

Le premier élément est la définition de la catégorie de la famille. D'après la projet de loi la famille immédiate représente les conjoints, les fiancés et les enfants à charge (y compris les enfants adoptés). Ces personnes font partie du groupe I. Les parents, qui font partie du groupe II et qui sont assujettis à un système de contingentement, ainsi que les frères et soeurs sont totalement laissés pour compte. À plusieurs occasions, nous avons prôné l'inclusion des parents et des frères et soeurs dans la catégorie de la famille. En réduisant la famille (c'est-à-dire en n'incluant pas les frères et soeurs) et en la scindant en deux groupes, la catégorie de la famille a été doublement touchée.

L'article 16(3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 stipule ce qui suit : «La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société de l'État». En définissant la famille de la façon la plus restreinte possible (c'est-à-dire en n'incluant que le mari, la femme et les enfants à charge de moins de 19 ans), le Canada encourage la désintégration de la famille.

La famille étendue est un élément qui est très cher aux IndoCanadiens. Cela est au coeur même de notre histoire et de notre
culture. Les enfants sont attachés sur le plan émotif à leurs
parents et à leur famille proche. De plus, ils se sentent obligés
de prendre soin de leurs parents qui vieillissent. Cette
caractéristique ressort clairement dans une récente enquête sur
les jeunes Indo-Canadiens qui a été menée par le CNIC. Si les
parents ne peuvent venir au Canada en raison de longues périodes
d'attente et que les enfants sont incapables de prendre soin de
leurs parents, cette situation aura un grave impact négatif sur
leur santé mentale. Cela pourrait aussi avoir des répercussions
défavorables sur leur capacité de fonctionner efficacement.

Comme les médias l'ont récemment rapporté, Freda Adler de la Rutgers University à Newark, New Jersey, a découvert qu'un système familial solide tend à favoriser des contrôles sociaux non officiels et à inhiber la criminalité après qu'elle a examiné dix pays ayant des taux de criminalité peu élevés, dont deux provenant de chacune des cinq régions importantes, y compris des pays non développés comme le Népal, des pays sous développés comme l'Irlande et le Costa Rica, ainsi qu'un pays fortement industrialisé comme le Japon. Lorsque les familles étendues se rompent, le taux de criminalité monte en flèche (Gazette de Montréal — 6 août 1992).

Il est important de mentionner qu'en octobre 1987, M. Gerry Weiner, ministre d'État à l'immigration de l'époque, s'était

fortement engagé à étendre et à enrichir l'immigration des membres d'une même famille au Canada en réaction au neuvième rapport du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration. Dans une note de service distribuée à tous les parlementaires, M. Weiner a indiqué que l'on était en train de prendre des dispositions pour modifier le Règlement sur l'immigration afin que les enfants qui n'avaient jamais été mariés fassent partie de la catégorie de la famille. Est-ce que ce concept de la famille change d'un ministre à l'autre? Nous espérons que ce n'est pas le cas.

Le CNIC est d'avis que toute définition de la famille devrait inclure les conjoints, les fiancés, les enfants, les parents, les grands-parents, les oncles, les tantes, les cousins, les neveux et les nièces. Étant donné les exigences politiques et économiques actuelles, le CNIC est peu disposé à recommander l'inclusion de la famille étendue dans le groupe I; cependant, il recommande fortement son inclusion dans le groupe II.

Par conséquent, le CNIC recommande que la famille immédiate dans le groupe 1 comprenne les parents à charge, en plus des personnes visées dans le projet de loi. Comme les critères liés aux personnes à charge peuvent représenter un cauchemar administratif, nous suggérons que les parents de plus de 65 ans (si au moins un des parents a plus de 65 ans) soient considérés comme des personnes à charge. Examinons la répartition des immigrants de l'Inde en 1991, d'après l'âge. Des 12 790

immigrants, seulement 949 avaient plus de 65 ans, ce qui représente environ 7 p. 100 du total. Par conséquent, l'inclusion des parents de plus de 65 ans dans le groupe I ne changera pas le total de façon importante. En même temps, cela démontrera clairement que le Canada tient compte des traditions spéciales et des traditions familiales de ses groupes culturels minoritaires dans ces cas-là et que le multiculturalisme n'est pas un slogan vide de sens.

Le CNIC recommande aussi que les membres de la catégorie de la famille dans le groupe 1 se voient accorder 15 points supplémentaires du fait qu'ils appartiennent à la catégorie de la famille.

Le deuxième élément qui nous préoccupe porte sur les retards. Il faut mentionner que, pour les conjoints, le retard a été considérablement réduit au cours des derniers mois. Cela est dû à un changement administratif. Il faut attribuer ce mérite au gouvernement. Le CNIC veut souligner que le retard dans ce domaine devenait intolérable puisqu'il fallait parfois de deux à trois ans et même plus pour régler un cas.

Nous soutenons que nous pouvons faire beaucoup mieux dans la plupart des cas. Nous pourrons ainsi réaliser des économies considérables sur le plan administratif. Les personnes qui font partie du groupe I doivent respecter les deux critères de sélection suivants : les exigences médicales et les exigences liées à la sécurité et à la criminalité. Nous avons souligné à plusieurs occasions au ministre que toutes ces exigences doivent être respectées dans un délai d'au plus d'une semaine.

Examinons le cas d'un couple nouvellement marié qui se rend à New Delhi pour présenter une demande de visa d'immigrant. L'une de ces personnes est canadienne (citoyen ou immigrant ayant reçu le droit d'établissement). Dans la plupart des cas, l'autre personne détiendra un passeport indien qui lui a été récemment délivré. Avant de remettre un passeport, l'Inde (ainsi que le Canada) fait des vérifications sécuritaires et judiciaires approfondies (en l'absence d'une attestation du statut). Par conséquent, si un requérant détient un passeport qu'on lui a récemment délivré, il n'est pas nécessaire de répéter le processus. Si on refait la vérification à la demande du Canada, pourquoi devrait-elle être plus détaillée que celle qui a déjà été faite? On peut donc supprimer les vérifications sécuritaires et judiciaires pour les requérants qui détiennent un passeport qu'on leur a délivré récemment.

Sauf si le but de l'exercice est de retarder le traitement du cas, un requérant capable de prouver aux représentants de New Delhi son statut de conjoint pourrait subir un examen médical le jour suivant. Cette procédure était celle qui s'appliquait dans

les années 60 et dans le début des années 70 pour les personnes qui demandaient un visa d'étudiant. Le bureau de New Delhi peut prendre une décision finale durant cette semaine-là, et le couple nouvellement marié peut se rendre au Canada.

Cette procédure permettra à une personne canadienne (citoyen ou immigrant ayant reçu le droit d'établissement) qui a épousé une personne d'origine indienne en Inde de revenir au Canada avec son conjoint.

Évidemment, il pourrait y avoir des exceptions. Si des retards sont inévitables, le requérant pourrait en être avisé.

Dans son neuvième rapport présenté au Parlement en 1985, le Comité permanent de la Chambre des communes du travail, de l'emploi et de l'immigration a formulé plusieurs recommandations pour éliminer les retards non justifiés en ce qui a trait à la réunion des familles. Le gouvernement a accepté quelques-unes des recommandations. Dans de nombreux cas, notre position est compatible avec la réponse du gouvernement aux recommandations du Comité permanent.

En particulier, le gouvernement a entièrement approuvé la recommandation n° 19 du Comité permanent de l'immigration, suivant laquelle un bureau ne devrait pas refuser la demande d'un conjoint ou des enfants à charge lorsque le répondant travaille.

En vertu de la recommandation n° 20, les médecins désignés devraient pouvoir demander la tenue de tests et recommander l'approbation de cas simples qui ne présentent aucun problème chronique. Le gouvernement a répondu que la recommandation du comité était compatible avec le nouveau concept du gouvernement lié aux formalités médicales pour les immigrants, qui a été introduit en Europe occidentale par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en juillet 1986. Le gouvernement surveillera ce projet en vue de l'étendre à d'autres régions du monde. Qu'est-il advenu de ce processus de contrôle?

Un aspect de la réunion des conjoints continue d'être un sujet constamment irritant et humiliant pour un couple qui présente une demande d'immigration au Canada. Les représentants canadiens sont toujours peu disposés à accepter le mariage de convenance, ce qui représente le genre de mariage le plus courant en Inde. Il est difficile de comprendre ou d'appuyer la pratique des agents d'immigration canadiens en Inde. Ceux-ci considèrent tous les mariages de ce pays comme des mariages de convenance et demandent aux couples nouvellement mariés de fournir des preuves au sujet d'une chose que toute personne raisonnable aurait acceptée en ce fondant sur la documentation ordinaire. La préoccupation relative aux mariages de convenance cache mal la discrimination et l'intimidation. Il est possible que des mariages de convenance aient lieu à l'occasion. Cependant, il est tout à fait injuste de traiter l'ensemble des personnes comme des criminels possibles et de leur demander de prouver leur innocence.

La procédure suggérée pour les conjoints s'applique, dans une large mesure, aux parents âgés. Ceux-ci auront très souvent besoin de l'aide de leur fils ou de leur fille résidant au Canada pour obtenir leur passeport et pour prendre d'autres dispositions relatives au voyage. Si un Canadien se rend à notre ambassade de New Delhi accompagné de ses parents, la marche à suivre doit être pareille à celle visant les conjoints et, dans la plupart des cas, les parents devraient pouvoir accompagner leur fils ou leur fille au Canada.

Dans la plupart de ces cas, le retard peut représenter plus d'un voyage en Inde. Cela est extrêmement coûteux pour le répondant canadien. Les coûts pour les contribuables sont aussi réduits, si on élimine le travail administratif qu'on peut éviter.

Par conséquent, la CNIC recommande que les procédures décrites ci-dessus soient adoptées. Ainsi, les demandes des requérants du groupe I seront traitées avec le moins de retard possible pour permettre aux membres de la famille immédiate de se rendre au Canada avec un répondant canadien en visite.

#### Visas de visiteur

Il y a trois types de visiteur, selon la terminologie utilisée par le ministère de l'Immigration. Ce sont les visiteurs qui détiennent un permis de séjour pour étudiant, les visiteurs qui détiennent un permis de travail et les visiteurs touristes.

Le taux de refus des demandes de visas de visiteur est réellement exaspérant.

Normalement, les représentants posent de deux à trois questions au moment de l'entrevue et concluent que le requérant est un immigrant possible; ainsi, la demande est refusée. Très souvent, les requérants, qui ne savent pas qu'ils doivent prouver aux représentants qu'ils ne présenteront jamais de demande d'immigration au Canada, peuvent répondre à une question d'une façon flatteuse pour le Canada et les Canadiens. Très souvent, cela est suffisant pour que l'on refuse la demande.

Évidemment, on nous répète que les représentants ont reçu une formation spéciale pour qu'ils puissent cerner le profil d'un immigrant possible et qu'il faut se fier à leur pouvoir discrétionnaire et à leur jugement. Cependant, des demandes de visas de visiteur ont été refusées de façon injuste.

Nous pourrions vous en donner des exemples. Nous ne le ferons pas parce que la plupart d'entre vous, sinon tous, avez déjà entendu parler de nombreuses victimes innocentes auxquelles on a refusé arbitrairement des visas de visiteur. La collectivité indocanadienne et le CNIC reconnaissent les interventions efficaces faites à certaines occasions par les députés. Cependant, un grand nombre de ces interventions n'a pas obtenu les résultats souhaités. Souvent, les personnes qui se voient accorder le visa le reçoivent trop tard pour s'en servir puisque l'occasion

n'existe peut-être plus. Même s'il en va autrement, l'incertitude et l'exaspération laissent à l'intéressé un sentiment très désagréable.

Le Canada promeut très vigoureusement le tourisme, et on encourage les Canadiens à mettre les visiteurs le plus à l'aise possible. Pourquoi les touristes de l'Inde se sentent-ils mal accueillis, subissent-ils des indignités et de l'intimidation? Lorsqu'il s'agit des parents, des frères ou des soeurs d'un Canadien, on peut facilement imaginer l'impact que cette situation a sur le Canadien.

Les lois ne sont peut-être pas discriminatoires. Cependant, leur impact sur de nombreux Indo-Canadiens (et pour plusieurs autres minorités de couleur) est discriminatoire. Si notre frère ne peut pas être avec nous pour le mariage de notre fils ou à l'occasion d'une tragédie familiale, nous faisons face à un traitement discriminatoire.

Nous n'affirmons pas que les visas de visiteur n'ont jamais été mal utilisés par le passé et qu'ils ne le seront pas à l'avenir. Malheureusement, certaines personnes s'en serviront à mauvais escient. Nous n'approuvons aucunement cet état de choses. Nous nous préoccupons de cette question, et le CNIC pourra aider le ministère à élaborer une procédure efficace, juste et moins arbitraire.

On peut rendre les voyages en provenance et à destination de l'Inde moins pénibles. L'Inde a récemment assoupli les règles concernant les placements étrangers. L'économie indienne est déjà beaucoup plus ouverte. Un grand nombre de Canadiens tireront sans doute profit de cette nouvelle occasion économique. En Inde, on examine beaucoup les possibilités d'entreprises conjointes. Cette démarche sera avantageuse à la fois pour l'Inde et pour le Canada. Les restrictions liées aux voyages, qui sont pénibles, auront inévitablement un impact négatif sur les avantages que pourraient retirer les deux pays.

Les retards et les refus arbitraires de visa pour des artistes indiens en visite au Canada ont nui à la planification des activités culturelles. Il faut souligner qu'à de nombreuses occasions, les visites et les spectacles prévus visent à réunir des fonds au Canada pour des causes dignes d'intérêt.

Par conséquent, nous recommandons que le processus lié aux visas de visiteur soit efficace, juste et moins arbitraire.

L'injustice, les retards considérables et l'attitude arbitraire apparente seront considérablement réduits, voire éliminés, si les répondants indo-canadiens peuvent s'adresser aux représentants de l'immigration au Canada. On pourrait accorder une permission appropriée dans le cadre de laquelle le visiteur pourra se rendre au Canada, sans avoir à s'adresser aux bureaux consulaires canadiens en Inde, où semblent se produire la plupart des retards

et des traitements inhumains. Compte-tenu des permis antérieurs, des visas pourraient être délivrés aux points d'entrée canadiens.

Nous devons préciser que notre but est non pas d'augmenter l'immigration de citoyens indiens au Canada, mais d'assurer la justice et l'équité pour les Indo-Canadiens. Les questions portent sur l'égalité des Indo-Canadiens, par comparaison avec les néo-Canadiens qui proviennent d'autres régions comme l'Europe, en ce qui a trait à leur capacité de régler les questions liées à l'immigration et aux visites de leurs parents.

### Services supplémentaires

L'Inde, tout comme le Canada, est un pays très vaste. Le point le plus éloigné de l'Inde se trouve à plus de 3 000 km de New Delhi, capitale de l'Inde. Le Haut Commissariat du Canada en Inde se trouve à New Delhi. Pour les habitants de nombreuses régions de l'Inde, la capitale est si éloignée qu'elle est inaccessible. Le réseau de transport en Inde ne se compare pas à celui du Canada. Le projet de loi vise à attirer et à diriger les travailleurs qualifiés dans des régions du Canada où leurs compétences sont les plus demandées. (Nous n'approuvons pas la notion selon laquelle les gens acceptent en vertu d'un accord de passer une certaine période dans des régions déterminées). Le Canada devrait donc assurer des services d'immigration aux personnes qui sont disposées à répondre à ce besoin et qui peuvent le faire.

Par conséquent, le CNIC recommande l'établissement d'autres consulats dotés de services de traitement des demandes d'immigration dans diverses parties de l'Inde pour assurer l'accessibilité des personnes que le Canada veut attirer.

Les retards excessifs dans le traitement de tous les genres de visas ont été causés par le manque de personnel qualifié en Inde. Nous reconnaissons que les ressources sont limitées. Cependant, le personnel des divers bureaux d'autres parties du monde, où les demandes sont en nombre limité et sont parfois reçues à la suite d'annonces et d'incitatifs spéciaux, pourrait être réaffecté ailleurs. Les demandes admissibles provenant de personnes parrainées par des Canadiens doivent être réglées avant que l'on ne cherche de nouveaux requérants. Le concept d'équité exige la réaffectation du personnel jusqu'à ce que les retards soient comparables dans tous les bureaux du monde.

#### Généralités

Le CNIC s'interroge sérieusement sur le bien-fondé des dispositions de rétroactivité prévues dans le projet de loi. Il n'est qu'équitable que des demandes reçues et entrées dans le système soient réglées selon les règlements existants.

Les lois sont importantes. Les règlements sont également importants puisqu'ils se fondent sur les lois. Nous ne savons pas si des organismes comme le nôtre pourront participer au processus

d'élaboration des règlements. Nous en serions très heureux. Nous formulons dans notre mémoire certains commentaires sur l'élaboration des règlements. Les mesures proposées pour accélérer le traitement des groupes I et II font partie de cette catégorie. De plus, on rappelle le besoin de tenir des consultations avant d'appliquer les règlements.

En dernier lieu, le CNIC incite fortement le gouvernement à accorder plus de temps à la participation du public puisque le projet de loi C-86 remanie en profondeur la Loi actuelle sur l'immigration.

### APPENDICE «C-86/36»

MÉMOIRE À L'INTENTION DU COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86 LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET D'AUTRES LOIS EN CONSÉQUENCE

Auteur : M. John Frecker Date de l'exposé : le 11 août 1992

# Mémoire à l'intention du comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-86

Je tiens d'abord à remercier les membres du comité de me donner l'occasion de comparaître ici aujourd'hui pour commenter le projet de loi C-86. La matière de ce projet de loi occupe une part importante de ma vie professionnelle depuis cinq ans. Le projet de loi traite de questions extrêmement importantes du point de vue humanitaire, juridique et pratique. Je suis heureux de pouvoir discuter de ces questions avec vous, les membres du Comité, avant que vous ne fassiez rapport de vos recommandations à la Chambre et que le projet de loi ne soit l'objet de la troisième et dernière lecture.

Mon exposé se borne aux aspects du projet de loi C-86 qui sont en rapport avec le processus de détermination du statut de réfugié. C'est là l'aspect de la Loi sur l'immigration qui a retenu la majeure partie de mon attention durant mon séjour à la Commission de réforme du droit du Canada. Les parties du projet de loi qui traitent de l'immigration au sens strict soulèvent également des questions importantes, mais elles dépassent la portée de mon exposé.

À titre de membre de l'ancienne Commission de réforme du droit du Canada, j'ai consacré la majeure partie de deux années à l'étude de la Commission à propos du processus de détermination du statut de réfugié au Canada même. Le processus était décrit

dans le projet de loi C-55, présenté en 1989. L'étude en question découlait des travaux antérieurs de la Commission sur le rôle de la Commission d'appel de l'immigration, précurseur de l'actuelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La décision d'étudier un nouveau processus a été prise en janvier 1989, soit le tout premier mois où le nouveau processus a été mis en oeuvre. La Commission n'a pas pris à la légère la décision d'envisager, avant même que les presses n'aient cessé de tourner, d'éventuelles réformes pour un projet de loi dont les mérites ont été débattus pendant des mois au Parlement.

Il était évident dès le départ que la formule adoptée avec le projet de loi C-55 créerait beaucoup plus de problèmes qu'elle allait en résoudre. La Commission présumait qu'il serait nécessaire de légiférer de nouveau dans les trois à cinq ans. Compte tenu de ce fait, la Commission a décidé qu'il serait utile de procéder à une étude empirique détaillée de la nouvelle formule durant les premières années où elle serait en vigueur. La Commission a cherché à cerner les points susceptibles d'amélioration de façon à pouvoir conseiller le Parlement à propos de réformes qui se révéleraient nécessaires à la prochaine étude de la Loi sur l'immigration par les chambres.

Quelques semaines à peine avant que les membres de la Commission ne finissent de débattre les mérites du rapport découlant de l'étude sur le processus de détermination du statut de réfugié au Canada même, le gouvernement a annoncé sa décision

de dissoudre la Commission. De ce fait, le rapport n'a jamais été présenté en bonne et due forme. Par contre, on s'est entendu sur les recommandations clés qu'il renfermait. Un certain nombre de ces recommandations ont des conséquences directes sur des éléments du projet de loi C-86. Mon exposé vise, d'abord, à mettre en relief les principaux points de convergence et de divergence entre le projet de loi et le rapport préliminaire de la Commission et, ensuite, à expliquer au comité le bien-fondé de l'approche proposée par la Commission.

C'est à titre strictement personnel que je présente cet exposé. Je n'ai pas eu l'occasion de m'entretenir avec les anciens collègues de la Commission à propos du projet de loi C-86 depuis qu'il a été présenté. Je n'ai pas la moindre idée de la façon dont ils réagiraient aux mesures particulières proposées dans le projet de loi. Par contre, comme j'étais le commissaire qui étudiait de plus près le processus de détermination du statut de réfugié, du plan initial d'étude à la rédaction du rapport final étudié par la Commission, je crois être en mesure de vous faire part du raisonnement qui aboutit aux recommandations que l'on trouve dans la dernière ébauche du rapport<sup>2</sup>.

Je me propose d'aborder six questions clés dans mon exposé : premièrement, le rapport entre le processus de détermination du statut de réfugié et l'immigration; deuxièmement, la structure du processus qui sert à déterminer la validité d'une revendication.

Troisièmement, je parlerai de la difficulté pour un tribunal de

grande taille comme la Commission de l'immigration et du statut de réfugié d'en arriver à des décisions uniformes. Quatrièmement, la question consiste à savoir quel mécanisme, s'il en faut un, doit présider à la révision des décisions pour les revendications particulières. Cette quatrième question est liée à la troisième et soulève également quelques inquiétudes, soit de garantir que chaque revendicateur reçoive un traitement équitable. Cinquièmement, je commenterai la modification proposée dans le projet de loi C-86 en ce qui touche le «pays tiers» où un demandeur peut avoir trouvé la sécurité. Sixièmement, je commenterai la disposition selon laquelle une revendication du statut de réfugié peut être refusée en cas de dissidence, dans certaines circonstances. Au cours de mon exposé, je ferai aussi quelques parenthèses pour souligner les points mineurs où les recommandations du rapport de la Commission se révéleraient peutêtre utiles à votre débat sur le projet de loi.

# 1. LE RAPPORT ENTRE LE PROCESSUS DE DÉTERMINATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ ET L'IMMIGRATION

Au coeur même du projet de loi C-86, il y a une prémisse :
le processus de détermination du statut de réfugié fait partie
intégrante d'un tout plus vaste qui vise à contrôler
l'immigration au Canada. Au coeur même du rapport préliminaire de
la Commission de réforme du droit du Canada, il y a aussi une

prémisse : il faut faire une distinction nette entre les questions qui relèvent de l'immigration au sens strict et le processus de détermination du statut de réfugié<sup>3</sup>.

La politique d'immigration vise à promouvoir l'entrée au pays d'immigrants apportant des compétences et des capitaux qui favorisent la croissance économique. Elle vise aussi à faciliter l'entrée aux membres de la famille de personnes qui ont déjà migré vers le Canada. En même temps, les autorités chargées d'administrer la politique de l'immigration cherchent à empêcher qu'entrent au Canada les personnes qui posent un risque pour la santé et la sécurité nationales ainsi que la stabilité économique du pays. La principale difficulté éprouvée par les autorités canadiennes de l'immigration en rapport avec les revendications du statut de réfugié, c'est de contrôler avec efficacité les cas où un étranger entre sans autorisation au Canada.

Malheureusement, ce souci de contrôler l'entrée d'immigrants entre parfois en conflit avec les préoccupations humanitaires et les obligations internationales qui sont au coeur de la politique du Canada en ce qui concerne les réfugiés. Les réfugiés authentiques viennent au Canada parce qu'ils sont désespérés. Ils sont chassés de leur pays natal par une répression brutale et par une violence sectaire qui menacent leur vie et leur sécurité. Ils cherchent un refuge au Canada et dans les autres pays qui offrent paix et sécurité. Les seuls critères qui devraient servir à

déterminer si une revendication du statut de réfugié est valable, c'est de savoir si le demandeur a vraiment besoin d'être protégé et s'il est admissible à une telle protection selon les lois du pays et le droit international. Quand le contrôle de l'immigration et la détermination du statut de réfugié entrent en conflit, l'intégrité des deux processus est minée.

Historiquement, les réfugiés sont venus au Canada plutôt pour s'établir que pour chercher l'asile. Les obstacles pratiques au déplacement entre les pays et la distance entre les pays d'accueil et les pays d'où proviennent les réfugiés font qu'il est pratiquement impossible pour ces derniers de présenter une demande d'asile en tout premier lieu au Canada. Cela étant, la politique du Canada en ce qui concerne les réfugiés a toujours été, en fin de compte, un prolongement de notre politique d'immigration. Le gouvernement canadien, que ce soit de lui-même ou par l'entremise de groupes communautaires d'aide aux réfugiés, a entrepris d'aider à s'établir au Canada un nombre fixe de réfugiés provenant de camps situés partout dans le monde. Plus récemment, en raison d'une modification radicale des schèmes de déplacement entre pays, il est possible pour un réfugié de passer outre les pays de première ligne où il pourrait demander l'asile et de venir directement au Canada présenter une demande de reconnaissance du statut de réfugié. Depuis que la Charte canadienne des droits et libertés est entrée en vigueur et que la Cour suprême du Canada a statué que la Charte s'applique aux

personnes qui viennent revendiquer le statut de réfugié au Canada, l'époque où la politique concernant les réfugiés pouvait être perçue comme un prolongement de la politique de l'immigration est effectivement révolue. La politique concernant les réfugiés est maintenant assujettie à des contraintes différentes qui exigent l'application d'un processus de détermination tout à fait distinct du processus de sélection et d'établissement de nouveaux immigrants au Canada.

Selon la formule actuelle, les personnes déclarées comme étant réfugiées au sens de la Convention ont le droit de présenter immédiatement une demande d'établissement au Canada, pour elles-mêmes comme pour les membres de leur famille immédiate (conjoint et enfants à charge). De ce fait, il y a inévitablement le chevauchement entre la politique d'immigration et la politique visant les réfugiés. Sous sa forme actuelle, la politique d'immigration impose des restrictions qui limitent la possibilité pour certains d'être admis au Canada. Le processus de détermination du statut de réfugié, quant à lui, est conçu pour protéger avec une certaine largesse les revendicateurs du statut de réfugié. Là où une personne a immédiatement le droit de demander l'établissement parce qu'elle a été reconnue comme ayant le statut de réfugié, les demandeurs délaissent les voies ordinaires de l'immigration au profit du processus de détermination du statut de réfugié en croyant que leurs perspectives d'immigration au Canada sont meilleures de cette

façon. Dès que les questions d'établissement à long terme et de détermination du statut de réfugié entrent en conflit, les autorités de l'immigration sont obligées d'imposer comme elles le peuvent des restrictions pour empêcher ce qui est perçu comme un abus du processus de détermination. Ces restrictions peuvent parfois aller à l'encontre des obligations internationales et des motivations humanitaires fondamentales qui sont censées être au coeur de la politique visant les réfugiés.

L'objectif principal de la politique canadienne quant aux réfugiés devrait consister à accorder temporairement l'asile aux personnes dans le besoin considérées comme ayant droit à la protection du Canada. La question de l'établissement devrait être reportée jusqu'au moment où il est apparent que le rapatriement de la personne n'est pas approprié, soit parce que les conditions qui ont forcé le réfugié à fuir existent toujours, soit parce que le réfugié s'est enraciné au Canada, si bien qu'il constitue un bon candidat à l'établissement selon la politique d'immigration en vigueur.

Dans l'attente de demander le droit d'établissement, les réfugiés au Canada devraient être connus en bonne et due forme comme des réfugiés au sens de la Convention. Ce statut leur permettrait de chercher du travail au Canada et de voyager à l'étranger sans restrictions. Il leur donnerait aussi droit aux avantages sociaux dont bénéficient tous les habitants du Canada.

Jusqu'à ce qu'ils aient obtenu le droit d'établissement, toutefois, la perte du statut de réfugié et le rapatriement dans leur pays d'origine demeuraient pour eux une éventualité, conformément aux dispositions de la Loi sur l'immigration<sup>4</sup>.

Dans son rapport préliminaire, la CRDC a recommandé que l'admissibilité au droit d'établissement soit reportée pendant deux ans après le moment où un réfugié obtient la reconnaissance de son statut<sup>5</sup>. Le délai de deux ans est arbitraire, il faut l'admettre. La Commission a reconnu qu'il serait déraisonnable d'interdire indéfiniment à un réfugié la possibilité de demander le droit d'établissement. Il faut accorder aux personnes qui doivent composer avec l'éventualité de ne plus jamais retourner dans leur pays natal l'occasion de s'établir de nouveau ailleurs et de se faire une vie dans le pays qui leur a accordé le refuge. En dernière analyse, on a conclu qu'une période de deux ans suffirait à séparer la détermination du statut de réfugié et la détermination du droit d'établissement pour un immigrant. De même, les autorités canadiennes de l'immigration auraient ainsi le temps de déterminer si le réfugié peut raisonnablement s'adapter à la vie au Canada.

Cette recommandation, fait prévisible, a subi des critiques vives parmi les défenseurs et les réfugiés. Les critiques avancent qu'il est inhumain de reporter la date où un réfugié peut demander le droit d'établissement. Cela ne ferait qu'ajouter

à l'insécurité et à l'incertitude que les réfugiés ressentent déjà du fait d'avoir été forcés de fuir leur pays natal. La Commission savait que cet argument serait invoqué et l'a étudié attentivement. La plupart des commissaires ont conclu que, en dernière analyse, les avantages d'une distinction nette entre la détermination du statut de réfugié et l'admissibilité au droit d'établissement au Canada compensaient les difficultés mineures que pourraient vivre les revendicateurs du statut de réfugié.

La Commission a proposé d'autres réformes qui accéléreraient considérablement la détermination du statut de réfugié et, plus tard, le traitement des demandes du droit d'établissement. Côté pratique, le délai de deux ans n'est pas bien plus long que la période actuelle, étant donné qu'il faut d'abord déterminer si la personne est vraiment un réfugié et, ensuite, traiter sa demande de droit d'établissement dès qu'elle y est admissible.

Le projet de loi C-86 ne change aucunement la formule à cet égard : les personnes reconnues comme ayant un statut de réfugié au sens de la Convention peuvent immédiatement demander le droit d'établissement au Canada. Le comité voudra peut-être envisager de proposer une modification du projet de loi C-86 en vue d'y intégrer la recommandation de la Commission, soit que la date d'admissibilité au droit d'établissement soit reportée.

2. LA STRUCTURE DU PROCESSUS EMPLOYÉ POUR ÉTUDIER LES REVENDICATIONS DU STATUT DE RÉFUGIÉ

### 2.1 Abolition de l'audience préliminaire

Constat des plus intéressants parmi les conclusions de l'étude de la CDRC: il est absurde de tenir deux audiences distinctes sur chaque revendication<sup>6</sup>. Le gouvernement a reconnu qu'il est nécessaire de simplifier le processus de détermination. Le projet de loi C-86 propose d'abolir l'examen des revendications en deux étapes. Si le projet de loi était adopté, la SSR trancherait dans tous les cas sans qu'il n'y ait d'audience pour établir l'admissibilité préliminaire, pour déterminer si la revendication a un minimum de fondement. Cette initiative du projet de loi C-86 mérite d'être appuyée vivement.

Par contre, le projet de loi pose une difficulté majeure là où il «remanie» la responsabilité de déterminer si une personne a le droit de revendiquer au Canada le statut de réfugié. Selon la formule actuelle, mise en place avec l'adoption du projet de loi C-55, la question de l'admissibilité est déterminée par un arbitre et par un membre de la SSR à l'audience préliminaire. Selon ce qui est proposé dans le projet de loi C-86, c'est un agent principal de l'Immigration qui réglerait la question dans le contexte d'une enquête. Cette détermination se fera sans les audiences prévues dans le processus proposé. Si l'agent

principal conclut que le demandeur fait partie de l'une quelconque des catégories d'inadmissibilité prescrites dans la Loi sur l'immigration, il refusera de déférer la revendication à la SSR. Le demandeur se retrouvera alors devant un arbitre, qui décidera s'il se trouve légalement ou non au Canada. Une fois la détermination faite qu'il ne peut revendiquer le statut de réfugié au Canada, il est susceptible d'une ordonnance de renvoi, à moins qu'il ne quitte le pays de son propre chef ou qu'il puisse y demeurer pour des motifs qui n'ont aucun lien avec sa revendication du statut de réfugié. Le demandeur n'a pas le droit d'en appeler de la décision entendue, et la portée d'une éventuelle révision judiciaire est extrêmement limitée.

Le problème se complique d'autant que la modification des dispositions visant l'admissibilité dans la Loi sur l'immigration, telle que l'énonce l'article 36 du projet de loi C-86, peut augmenter le nombre de cas irrecevables<sup>7</sup>. De fait, on pourrait interdire sommairement à un grand nombre de réfugiés de bonne foi l'accès à une audience devant la SSR sur les mérites de leur revendication. Voilà qui illustre de façon évocatrice les problèmes qui surviennent quand les questions de l'immigration et du statut de réfugié sont intégrées au même processus. Il ne devrait pas appartenir à un agent de l'immigration de déterminer si la revendication d'une personne est recevable au Canada. Il incombe plutôt à la SSR de le faire en tout premier lieu dans le contexte d'une audience.

## 2.2 La composition du tribunal administratif : deux contre un

À l'heure actuelle, ce sont des tribunaux composés de deux personnes qui entendent les revendications. Cette façon de procéder existe depuis l'adoption du projet de loi C-55. Cela représentait un compromis entre le tribunal présidé par une seule personne, pratique courante dans les tribunaux de première instance, et le tribunal composé de trois personnes, dont on retrouve de nombreux exemples dans les sections d'appel. Là où il y a un nombre pair de commissaires à un tribunal, il faut un mécanisme pour trancher en cas de dissidence. La façon de résoudre cette difficulté dans le projet de loi C-55 consiste à prendre une décision favorable au demandeur quand les avis sont partagés. On estime qu'il s'agit là en quelque sorte d'institutionnaliser légalement le bénéfice du doute en faveur des revendicateurs du statut de réfugié.

Le fonctionnement des tribunaux composés de deux membres et cette forme d'institutionnalisation du bénéfice du doute présentent beaucoup de lacunes graves. L'étude réalisée par la Commission montre que cette façon de procéder aboutit à un gaspillage des ressources, à des retards inutiles pour ce qui est de l'audience et à des décisions irréfléchies ayant peu de fondement de la part de certains membres de la SSR. Les décisions risquent alors toujours de donner un nombre disproportionné de résultats faux-positifs. Cela mine la crédibilité du processus et encourage peut-être même les revendications faussées. S'il est

probable qu'une proportion anormalement élevée de demandes de reconnaissance du statut de réfugié sans fondement soit acceptée au Canada, certains exploiteront peut-être le processus de détermination du statut de réfugié plutôt que de faire face au contrôle habituel de l'immigration.

La Commission a eu droit à plusieurs arguments convaincants en faveur des tribunaux composés de deux membres. Il y a notamment l'idée que les membres de la SSR peuvent ainsi partager le fardeau extrêmement lourd que supposent les décisions à ce chapitre et que cela encourage une certaine collégialité chez les commissaires. On a aussi avancé que cela est nécessaire pour compenser les lacunes de certains commissaires. Ce qui est plus important encore, les partisans du tribunal composé de deux membres soumettent que l'institutionnalisation du bénéfice du doute en faveur des revendicateurs est une manifestation louable de la tradition humanitaire du Canada envers les réfugiés.

Quoique ces arguments aient leur mérite<sup>8</sup>, la Commission conclut que, dans l'ensemble, les lacunes des tribunaux composés de deux membres ne suffisent pas du tout à justifier les avantages qu'ils peuvent présenter.

Dans son rapport préliminaire, la Commission de réforme du droit recommande que les revendications du statut de réfugié soient soumises à des tribunaux composés d'un seul membre<sup>9</sup>. De par leur nature, ces revendications supposent une évaluation qui peut être confiée aisément à un seul décideur. Les personnes

nommées à la Section du statut de réfugié devraient avoir les compétences nécessaires pour prendre d'elles-mêmes les décisions de cette nature. Elles devraient aussi avoir droit à la formation qui leur permettra de s'acquitter de cette responsabilité efficacement. La meilleure façon de créer un esprit de groupe est d'offrir des programmes de formation et d'autres mécanismes, par exemple des ateliers où les membres se réunissent pour discuter de problèmes qui reviennent souvent. C'est mieux que d'adopter un processus où les membres sont censés acquérir un certain esprit de groupe en se penchant sur des revendications aux côtés de leurs collègues de la SSR au cas par cas, de façon aléatoire.

Le projet de loi C-86 ne change en rien la composition de ces tribunaux. D'après les discussions que j'ai eues avec les autorités gouvernementales qui ont préparé le projet de loi, la décision serait fondée en partie sur la conviction que les tribunaux composés de deux membres — avec le fait que le bénéfice du doute est accordé aux demandeurs — constitue une solution de rechange raisonnable aux mécanismes de révision ou d'appel en bonne et due forme. Les autorités reconnaissent qu'il est évidemment plus coûteux de faire intervenir deux membres de la Section du statut de réfugié pour chaque revendication qui fait l'objet d'une audience en bonne et due forme. Elles laissent entendre, par contre, que cela est compensé largement par le fait que la formule proposée dans le projet de loi C-86 ne suppose aucun mécanisme d'appel en bonne et due forme.

Ce raisonnement présente de graves lacunes. La façon actuelle de procéder réduit peut-être le nombre de cas où les demandeurs veulent en appeler des décisions. Il est probable que les revendications sont reconnues selon une plus grande proportion que ce ne serait le cas si la décision revenait à un tribunal composé d'une seule personne. Par ailleurs, les probabilités qu'une revendication particulière soit refusée à tort sont presque aussi élevées dans un cas comme dans l'autre, quand deux personnes participent à la décision plutôt qu'une seule. Il suffit d'une courte explication pour faire la lumière sur cette anomalie apparente.

Dans les faits, il y a peu de cas de dissidence. La dynamique des audiences favorise un accord entre les deux membres du tribunal. Quand les avis sont partagés, le membre qui veut rejeter la revendication doit consigner par écrit ses motifs de dissidence, alors qu'il est possible de rendre une décision favorable sans en préciser les motifs par écrit. Étant donné que l'opinion divergente ne serait d'aucune conséquence de toute façon, les commissaires sont peu enclins à rendre une décision défavorable à moins que les deux ne soient d'accord sur ce point.

Les facteurs qui incitent les commissaires à refuser une demande sont complexes. Parfois, il est si apparent que la revendication est sans fondement que la décision devient évidente. Dans d'autres cas, par contre, la décision s'appuie sur la façon dont les preuves sont présentées, la manière d'être du

revendicateur en général et d'autres facteurs subjectifs de la même nature. Vraisemblablement, l'effet sur les deux membres sera semblable à une même audience, surtout qu'il y a cette tendance inhérente à s'entendre parfaitement sur la décision à rendre. Quand une décision défavorable est erronée, il est donc probable que les membres du tribunal soient tous deux en cause. En outre, il arrive qu'un commissaire «dominateur» persuade son homologue de la décision erronée à laquelle il est arrivé.

La seule façon de remédier efficacement à ce genre d'erreur est de soumettre la revendication à une tierce personne ou à un tribunal distinct, sur lesquels les mêmes influences n'auront aucun effet. Ce deuxième regard peut prendre la forme d'une nouvelle audience, d'un appel de la décision rendue à l'audience initiale ou d'une révision limitée à ce point de vue. Si ce deuxième regard se borne à une révision de la décision rendue à l'audience initiale, le projet de loi pourrait prévoir une nouvelle audience en cas d'erreur. On ne saurait prendre le tribunal à deux membres pour un substitut adéquat de l'appel ou de la révision. Même s'il devient très probable que les demandes soient acceptés dans le contexte, cela ne permet pas aux demandeurs particuliers de se protéger contre l'éventualité que leur revendication soit rejetée à tort.

Je parlerai plus tard de la nécessité de disposer d'une forme efficace d'appel ou de révision (voir la partie 4 plus bas). Pour le moment, je ferai remarquer simplement qu'il faudra

modifier le projet de loi C-86 si jamais il est décidé d'abandonner les tribunaux composés de deux membres, comme le veut la recommandation du rapport préliminaire de la Commission de réforme du droit.

## 2.3 L'élimination d'une audience pour accélérer le traitement de dossiers

L'étude réalisée par la Commission de réforme du droit avait soulevé un autre problème, qui découle de la méthode pas trop formaliste que nous appliquons dans la détermination du statut de réfugié. En 1985, dans l'affaire Singh qui a fait date<sup>10</sup>, la Cour suprême du Canada a statué que les revendicateurs du statut de réfugié ont le droit à une audience de vive voix là où la crédibilité de la cause est remise en question. On a souvent interprété cette décision à tort en croyant que toutes les revendications doivent faire l'objet d'une audience de vive voix. Les responsables de l'actuel processus de détermination du statut de réfugié font preuve d'une ingéniosité considérable pour contourner cette exigence, mais même les audiences tenues strictement pour la forme sont très exigeantes sur le plan du temps et des ressources.

Là où il est évident, d'après la déposition du demandeur et d'autres informations bien établies à propos de son pays d'origine, que la revendication est fondée, les autorités n'ont pas l'obligation constitutionnelle d'accorder une audience de

vive voix. Ce fait est reconnu dans le projet de loi C-86. On y propose d'ailleurs d'autoriser un processus administratif qui permettrait d'accepter les demandes de reconnaissance du statut de réfugié. La disposition en question cadre parfaitement avec la recommandation énoncée dans le rapport préliminaire de la Commission, soit que la SSR ait compétence pour rendre une décision favorable à un réfugié en tout temps durant le processus, y compris avant l'audience et dans un autre contexte<sup>11</sup>.

La Commission a aussi recommandé de mettre en place une méthode pour désigner des groupes ou des catégories de demandeurs qui seraient considérés, sans avoir subi une audience, comme ayant besoin de protection et comme ayant droit à l'asile au Canada pour des motifs humanitaires 12. Ces demandeurs n'obtiendraient pas la reconnaissance officielle du statut de réfugié au sens de la Convention avec les conséquences juridiques particulières que cela suppose; plutôt ils auraient droit à l'asile temporaire au Canada sans devoir subir une audience en bonne et due forme. Il serait toujours possible d'assujettir des revendicateurs particuliers à une audience, de temps à autre, de façon à éliminer les demandes sans fondement ou frauduleuses ou encore d'officialiser le statut au sens de la Convention. La Commission a signalé qu'il faudrait établir clairement à l'avance des critères pour désigner les catégories et annuler les désignations. Par le passé, les décisions fondées sur des considérations politiques ont posé des difficultés. En l'absence

de critères objectifs, il s'est révélé politiquement difficile d'annuler des désignations favorables à des groupes particuliers, une fois le fait accompli. Le fait d'établir des critères à l'avance pourrait empêcher que ces problèmes ne surviennent.

Cette recommandation, si elle est mise en oeuvre, aidera à simplifier davantage le processus de détermination du statut de réfugié et à mettre le Canada en meilleure position pour intervenir en cas de crises là où il ressent sa vocation humanitaire. Dans les circonstances appropriées, le mécanisme permettrait de traiter rapidement un grand nombre de demandes sans avoir besoin de procéder à une évaluation détaillée dans chaque cas. Le paragraphe 6(2) de la Loi sur l'immigration permettrait peut-être de mettre cette recommandation en oeuvre sans autre modification. Par contre, il pourrait être utile que le Parlement appuie explicitement l'initiative en ajoutant une disposition à cet égard au projet de loi C-86.

# 3. L'UNIFORMITÉ DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a, et de loin, la plus grande envergure parmi les tribunaux administratifs du Canada. La Commission compte quelque 255 membres, dont 240 font partie de la Section du statut de réfugié. La Section d'appel de l'immigration, qui est beaucoup plus petite, a compétence uniquement en matière d'immigration.

Elle ne peut instruire les causes en appel de la Section du statut de réfugié. Les membres de la Section du statut de réfugié proviennent de toutes les couches sociales. Ils n'ont en commun aucune formation professionnelle particulière, autre que l'orientation et la formation limitées qu'ils reçoivent au moment d'être nommés. Ils siègent en paires partout au pays, de Vancouver à Saint-John's. Comme on peut s'y attendre avec une telle structure, il y a beaucoup d'inconstance d'un cas à l'autre dans les décisions de la Commission.

Il est fondamental dans notre système de justice de rendre une décision semblable pour deux causes semblables. Lorsque deux revendications du statut de réfugié qui paraissent identiques font l'objet d'une décision différente, il y a une injustice. Si l'erreur se révèle être en faveur d'une personne qui a présenté une revendication fondée, nous sommes peut-être prêts à accepter l'injustice apparente; par contre, il demeure que la crédibilité du processus en souffre. Quand une erreur aboutit au rejet d'une revendication justifiée et que la personne touchée doit subir personnellement des souffrances considérables de ce fait, l'injustice est inacceptable. Quand il est question d'un tribunal aussi vaste et diversifié que la CISR, il est d'autant plus nécessaire de trouver un mécanisme pour promouvoir l'uniformité des décisions et pour s'assurer que les bons facteurs sont pris en considération dans tous les cas.

### 3.1 Lignes directrices non exécutoires

Le paragraphe 55(2) du projet de loi C-86 modifie la Loi sur l'immigration de façon à conférer au président de la CISR le pouvoir d'émettre des lignes directrices visant à aider les membres de la Commission à s'acquitter de leurs fonctions en application de la loi. Le rapport préliminaire de la Commission de réforme du droit du Canada propose ce mécanisme, entre autres, pour mieux uniformiser les décisions de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les lignes directrices en question peuvent servir à énoncer le point de vue préféré de la CISR à propos de questions qui reviennent souvent dans les revendications du statut de réfugié<sup>13</sup>. Ces lignes directrices mettront les membres sur une même voie face à des questions juridiques complexes. Elles permettraient également au demandeur et à son conseil de mieux savoir les questions qui auront de l'importance au moment où la revendication sera présentée.

Il ne faut pas que les lignes directrices empêchent de quelque façon que ce soit les commissaires de prendre une décision dans un cas particulier en se fondant sur les preuves qui ont été présentées; par contre, il faut qu'il y ait un mécanisme quelconque pour garantir que les membres tiennent tout de même compte des lignes directrices. Pour le faire, la Commission de réforme du droit recommande que les membres soient obligés de préciser les motifs de toute décision qui semble aller à l'encontre des lignes directrices du président de Dans un tel

cas, la revendication serait déférée à la Cour fédérale, chargée de trancher en dernier lieu. Il faudrait ajouter certaines dispositions au projet de loi C-86 pour mettre ces deux recommandations en oeuvre.

La Commission de réforme du droit a aussi recommandé que l'on n'émette les lignes directrices qu'après avoir bien consulté les membres de la SISR et les défenseurs de la cause des réfugiés 15. Pour s'assurer que les membres de la CISR ont bien voix au chapitre dans la préparation de ces lignes directrices, il a été proposé dans une ébauche antérieure du rapport de la Commission de réforme du droit que la SSR se divise en groupes de travail de quinze à vingt membres qui discuteraient des questions d'intérêt commun en vue d'articuler les points de vue préférés du groupe. Les représentants des groupes pourraient alors rencontrer la haute direction de la Commission afin d'envisager d'émettre d'autres lignes directrices fondées sur ces discussions. Nous avons laissé tomber cette recommandation dans la version finale. La Commission estimait qu'une démarche à ce point détaillé échappait à son mandat. La proposition semble avoir été adoptée à l'article 49 du projet de loi C-86 selon lequel on peut choisir un nombre de membres de la SSR coordonnateurs égal au quinzième du nombre total des membres de la SSR. Selon le paragraphe 59(2), le président doit consulter ces membres coordonnateurs à propos des lignes directrices proposées. Toutefois, le projet de loi passe sous silence les fonctions que ces membres coordonnateurs doivent remplir en rapport avec les autres membres de la Section

du statut de réfugié. La disposition concernant les membres coordonnateurs permet effectivement d'organiser la Section du statut de réfugié en groupes de travail efficaces, à une plus petite échelle que les groupes encombrants actuellement coiffés par les vice-présidents adjoints. Il est à espérer que la direction de la CISR prendra les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre pleinement les recommandations de la Commission pour ce qui touche les consultations internes dans la préparation des lignes directrices.

Même si le projet de loi C-86 prévoit une consultation au sein de la CISR à ce sujet, aucune consultation externe n'est prévue. Ces lignes directrices porteront souvent sur des questions qui intéressent vivement les défenseurs de la cause des réfugiés. Or, ces gens ont tout un bagage d'expériences et une perspective importante dont il faudrait tenir compte. Le paragraphe 55(2) du projet de loi devrait être modifié de façon à exiger une forme quelconque de consultation publique avant que le président ne puisse émettre les lignes directrices en question.

# 3.2 Les dossiers de référence produits par le centre de documentation

Dans son rapport préliminaire, la Commission de réforme du droit a aussi recommandé que l'on accorde une plus grande importance aux renseignements du Centre de documentation de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sur le pays

d'origine<sup>16</sup>. Les membres devraient tous prendre pour point de départ ces informations avant d'étudier les revendications relatives à divers pays. La Commission a recommandé que le président de la CISR émette des lignes directrices obligeant les membres de la SSR à envisager les renseignements donnés par le Centre de documentation sur le pays d'origine au moment de juger les revendications<sup>17</sup>. La Commission a aussi recommandé que là où ils rendent une décision fondée sur des preuves contraires à l'information en question, les membres de la Section soient appelés à en préciser les motifs<sup>18</sup>.

Selon le paragraphe 68(4) de la loi actuelle, la SSR peut admettre d'office les faits généralement reconnus et les renseignements ou opinions qui sont du ressort de sa spécialisation<sup>19</sup>. Cela comprend les renseignements produits par le Centre de documentation. Toutefois, cette disposition est couramment oubliée. On rend souvent des décisions sans s'en remettre au trésor d'informations de base que le Centre de documentation a réunies. La question de déterminer l'utilisation des renseignements dont dispose le Centre de documentation peut être réglée par l'entremise de lignes directrices, une fois le projet de loi C-86 adopté. Par contre, ce serait plus facile si le Parlement énonçait clairement dans la Loi sur l'immigration qu'il souhaite que les dossiers de référence du Centre de

documentation sur les pays soient pris en considération dans la détermination du statut de réfugié. Vous, les membres du comité, voudrez peut-être envisager une modification qui mettra cette recommandation en oeuvre. L'ajout d'un article 68.1, précisant comment les renseignements du Centre de documentation peuvent servir à la détermination du statut d'un réfugié particulier, orienterait mieux la Section que ne le fait actuellement la formulation générale des paragraphes 68(4) et 68(5).

## 3.3 La révision de décisions particulières

La CISR ne dispose d'aucun mécanisme interne d'appel ou de révision des décisions rendues par les membres de la Section du statut de réfugié dans des cas particuliers. En l'absence d'un mécanisme interne comme une Section d'appel du statut de réfugié, il appartient à la Cour fédérale de déterminer les causes qui, à la longue, constitueront la jurisprudence et serviront à promouvoir l'uniformité dans les décisions de la Section. Par contre, pour réduire au minimum les possibilités qu'ont les demandeurs de s'en remettre à la Cour fédérale pour reporter un éventuel renvoi en cas de refus, le projet de loi C-86 impose de nouvelles restrictions à l'accès à la Cour fédérale. On y propose d'éliminer le droit limité d'appel inscrit dans la loi à la suite de l'adoption du projet de loi C-55. Le seul recours à la Cour fédérale selon le nouveau régime prendrait la forme d'une révision judiciaire, et seulement sur l'autorisation d'un juge de

la Section de première instance de la Cour fédérale <sup>20</sup>. S'il faut se fier le moindrement à ce que prévoit l'obligation actuelle selon laquelle les appels doivent être autorisés, il est à prévoir que les cas où l'appel sera autorisé varieront considérablement d'un juge à l'autre de la Section de première instance <sup>21</sup>. Il est donc irréaliste de s'attendrà ce que la Cour puisse être aussi efficace qu'il ne le faudrait pour promouvoir l'uniformité des décisions.

Le rapport préliminaire de la Commission de réforme du droit présente un long exposé sur la nécessité de disposer d'une forme quelconque de révision interne des décisions des membres de la Section du statut de réfugié pour les cas particuliers. La Commission estimait qu'une révision interne serait à la fois un mécanisme pour promouvoir l'uniformité des décisions rendues et une façon de s'assurer que les demandeurs aient vraiment accès à la Cour fédérale en cas d'erreur flagrante dans les décisions rendues. Cette partie du rapport préliminaire de la Commission de réforme du droit a une incidence directe sur l'uniformité des décisions, mais ses conséquences vont bien au delà de cette question particulière. Je vais donc traiter de cet aspect du rapport sous une rubrique distincte.

4. EXAMEN INTERNE DES DÉCISIONS DE LA SECTION DU STATUT DE RÉFUGIÉ<sup>22</sup>

Les personnes qui sont responsables de la gestion du processus de reconnaissance du statut de réfugié considèrent les possibilités d'appel et d'examen des décisions concernant les revendications du statut de réfugié comme le talon d'Achille du système. Les gestionnaires du système craignent que les possibilités d'appel et d'examen ne permettent aux personnes dont les revendications sont non fondées d'exploiter la générosité du système de justice canadien pour retarder leur renvoi justifié. L'arriéré causé par l'incapacité du système de traiter le volume des demandes d'appel et d'examen menace d'éliminer la possibilité que nous avons de renvoyer rapidement les demandeurs dont la requête a été rejetée. En retour, cette situation entraîne davantage de demandes non fondées qui mettent en question l'intégrité du processus tout entier. Le Projet de loi C-86 tente de répondre à ces préoccupations en restreignant vantage l'accès à la Cour fédérale. Il répond également par omission, en évitant manifestement de proposer la création, au sein de la CISR, d'un mécanisme d'examen ou d'appel des décisions contestées.

Tandis que les personnes responsables du processus de reconnaissance du statut de réfugié cherchent à limiter les possibilités d'appel et d'examen des décisions individuelles, les groupes voués à la cause des réfugiés plaident avec vigueur en faveur de droits d'appel plus efficaces que ceux que prévoit le

Projet de loi C-55. De façon régulière, ces groupes portent à l'attention des médias des exemples troublants de revendications du statut de réfugié qui ont apparemment été rejetées par erreur. Ne disposant d'aucun recours judiciaire efficace, ces demandeurs sont contraints de s'en remettre à l'exercice du pouvoir discrétionnaire qu'a le ministre de surseoir à l'exécution du renvoi pour des motifs humanitaires. Au cours des derniers mois, il est devenu de plus en plus clair que le ministre n'exercera son pouvoir discrétionnaire que dans les cas extrêmes.

Idéalement, le système devrait être conçu pour assurer dans un premier temps une prise de décisions de grande qualité. Malheureusement, des erreurs seront inévitablement commises. Pour les revendicateurs du statut de réfugié, de telles erreurs peuvent avoir des conséquences qui mettent leur vie en danger. Bien que les revendications du statut de réfugié soulèvent parfois des questions d'une importance capitale, la Commission de réforme du droit a conclu qu'il serait inadéquat et peu pratique d'instituer en droit la possibilité qu'a le demandeur de porter sa cause en appel devant la Cour fédérale. Cependant, la Commission a estimé que les demandeurs devaient disposer d'une forme quelconque de recours, de façon à ce que le rejet de leur revendication du statut de réfugié puisse être considéré à nouveau. Au sein de la Commission, les divisions sur cette question portaient exclusivement sur la forme et sur la portée des possibilités de recours qui devraient être offertes<sup>23</sup>.

Personnellement, je crois qu'il devrait y avoir, au sein de la Section du statut de réfugié, un mécanisme qui traite des appels. Je suis en faveur de la division de la SSR en une Section des audiences et en une Section des appels. Les appels devraient être autorisés dans le cas des erreurs de droit ou d'un mélange d'erreurs de fait et de droit. Ils devraient être entendus par des comités composés de trois membres de la Section des appels sur la base de témoignages écrits et d'un enregistrement des délibérations de départ. On éviterait ainsi de produire des transcriptions écrites qui entraîneraient des délais inacceptables et feraient peser un fardeau indu sur des ressources limitées. Les appelants seraient tenus de définir les erreurs alléguées et de faire référence, le cas échéant, à des passages précis de l'enregistrement. Le document écrit justifiant l'appel devrait énoncer les arguments qui font que la décision initiale devrait être renversée. Le comité d'appel devrait avoir le pouvoir de demander la présentation de témoignages oraux et de nouveaux témoignages oraux, là où c'est nécessaire, afin d'être en mesure de prendre une décision sur la question portée en appel. Il devrait avoir le pouvoir de rendre une décision finale.

Cette recommandation a été rejetée par les autres commissaires, qui craignaient qu'elle ne fasse peser sur le système un fardeau impossible à gérer. Plutôt que d'accorder un droit positif d'appel fondé sur des motifs très larges, ils ont recommandé que l'on confère au président le pouvoir d'examiner les décisions prises à l'égard de demandes individuelles dans le

cas d'erreurs manifestes seulement. Un tel examen pourrait être amorcé à la demande d'un requérant ou du ministre; il pourrait également être amorcé à l'initiative de la Section du statut de réfugié. Le président pourrait déléguer la tâche que représente cet examen à tout membre de la SSR. Au terme de l'examen, le président aurait le pouvoir de confirmer la décision, de la renvoyer devant le comité de départ, à qui on aurait donné des orientations sur la façon de corriger l'erreur manifeste, ou de rendre la décision qui aurait dû être prise dans un premier temps.

Les différences essentielles qui distinguent les deux démarches résident dans les motifs autorisant les recours et dans la structure du processus en vertu duquel les décisions peuvent être considérées à nouveau. Selon la recommandation de la majorité des membres de la Commission, le président aurait le pouvoir, dans des circonstances appropriées, de rendre une nouvelle décision. Cependant, les motifs seraient limités à des erreurs manifestes. Dans la pratique, on pourrait peut-être traiter de la plupart des cas, même si, personnellement, je préconiserais l'adoption de motifs plus larges. Dans les deux cas, les demandeurs disposeraient d'une forme assurée de réparation sans devoir s'en remettre aux perspectives incertaines que représente l'obtention par la Cour fédérale d'une autorisation de demander la tenue d'un examen judiciaire.

La démarche que recommande la Commission a deux objectifs. Premièrement, elle répond aux préoccupations véritables que suscite la fiabilité de tout processus de prise de décision, particulièrement lorsque les décisions peuvent avoir des conséquences graves. Deuxièmement, elle prévoit un mécanisme qui permet de corriger les erreurs avant qu'elles n'atteignent la Cour fédérale. En réduisant le nombre total de demandes présentées à la Cour fédérale, l'examen interne recommandé améliorerait l'efficacité globale du système. Il permettrait de réduire au minimum la possibilité d'accumulation de cas, étant donné que la Cour fédérale a du mal à traiter le volume des demandes d'examen présentées. Un processus d'examen interne permettrait également à la SSR d'élaborer sa propre jurisprudence, fondée sur l'expérience acquise au chapitre de la reconnaissance du statut de réfugié. Pour élaborer la jurisprudence sur laquelle reposera la reconnaissance du statut de réfugié, il vaut mieux adopter cette démarche que s'en remettre exclusivement à la Cour fédérale, qui constitue un lieu d'échange généraliste.

La Commission a examiné avec soin l'argument voulant qu'un mécanisme d'examen interne entraîne des délais inacceptables dans la prise de décisions finales à l'égard des revendications du statut de réfugié. Il est clair qu'un processus d'examen ou d'appel mal conçu pourrait produire un tel effet. Cependant, le type d'examen que propose la Commission a été soigneusement conçu

afin de réduire au minimum les possibilités de retard. En dernière analyse, l'absence d'une forme quelconque d'examen interne a pour effet néfaste d'entraîner des retards encore plus grands.

Si la démarche proposée dans le Projet de loi C-86 devait être adoptée, on risque fort que les juges de la Cour fédérale, reconnaissant que les demandeurs ne disposent d'aucun autre recours, se sentent obligés d'octroyer des autorisations dans un très grand nombre de cas. La Cour est mal équipée pour traiter un grand nombre de demandes d'examen judiciaire même si, comme on le propose, de nouveaux juges sont nommés à la Section de première instance. Les délibérations de la Cour fédérale sont lourdes et officielles; elles retarderont de façon importante le règlement des cas pour lesquels une autorisation a été accordée.

Par ailleurs, la SSR serait en mesure de concevoir des procédures plus expéditives et spécialement adaptées aux exigences de la reconnaissance du statut de réfugié. Si les revendications du statut de réfugié sont admissibles à une forme quelconque d'examen interne avant qu'une demande d'examen judiciaire ne soit présentée devant la Cour fédérale, la Cour pourrait se montrer plus sélective dans les cas pour lesquels elle accordera une autorisation. Les ressources de la Cour pourront ainsi être consacrées au traitement des questions juridiques complexes que la SSR n'a pas la capacité de résoudre.

5. Modification des dispositions relatives aux tiers pays sûrs par le projet de loi C-86

L'article 36 du projet de loi C-86 modifie l'article 46.01 de la Loi sur l'immigration, où sont définies les circonstances qui rendent impossible la détermination, au Canada, de la revendication du statut de réfugié d'une personne. Par exemple, lorsque le revendicateur arrive au Canada de son pays d'origine en passant, directement ou indirectement, par un autre pays qui est, aux termes de l'alinéa 114(1)s), un pays qui se conforme à l'article 33 de la Convention des Nations Unies sur le statut de réfugié (1951). Le projet de loi C-86 apporte donc ainsi certaines modifications techniques à une disposition semblable que contenait le projet de loi C-55. À l'origine, cet article portant sur un «tiers pays sûr» devait constituer une façon rapide et simple d'éliminer les revendicateurs qui étaient parvenus au Canada d'un autre pays où ils auraient pu raisonnablement chercher à être accueillis. Toutefois, cette «solution» facile souffrait d'une lacune fatale : elle tentait de régler unilatéralement un problème qui est immanquablement de nature bilatérale ou multipartite.

La plupart des revendicateurs du statut de réfugié doivent se déplacer dans d'autres pays, comme les États-Unis ou les pays d'Europe de l'Ouest, avant de parvenir au Canada. Or, la quasitotalité de ces pays se conforment avec le principe de non-refoulement établi à l'article 33 de la Convention de 1951. Par

contre, les normes qui servent à déterminer si une personne constitue ou non un réfugié au sens de la Convention diffèrent grandement. La disposition est libellée d'une façon telle qu'il pourrait être possible de l'utiliser tout simplement pour forcer les revendicateurs à présenter leur demande dans l'autre pays sans qu'il y ait aucune garantie que la revendication y soit examinée équitablement. Le paragraphe 101(7) du projet de loi C-86 dispose ce qui suit : lorsqu'il prescrit un pays en vertu de l'alinéa 114(1)s) de la Loi sur l'immigration, le gouverneur en conseil doit déterminer si le pays en question est partie à une entente concernant le partage de la responsabilité de l'examen des revendications du statut de réfugié; ce facteur n'est toutefois pas une condition de prescription d'un pays. À cause de cette situation, les revendicateurs du statut de réfugié ne jouissent pas de mesures de sauvegarde suffisantes, puisque leur demande peut être sommairement jugée inadmissible à être déterminée au Canada à cause d'une telle désignation. Pour assurer un minimum de précaution, le paragraphe 101(7) du projet de loi C-86 (qui modifie l'alinéa 114(1)s) de la *Loi sur* l'immigration) devrait être reformulé de sorte que le pays prescrit soit un pays qui a conclu un accord avec le Canada quant au partage des responsabilités pour l'examen des personnes qui revendiquent le statut de réfugié au sens de la Convention. Il y a lieu d'ajouter une disposition au projet de loi C-86 pour préciser qu'un tel accord devrait : (i) établir les motifs qui serviront à déterminer quel pays entendra la revendication; (ii) attribuer la responsabilité de l'accueil dans l'éventualité

où le revendicateur est jugé être un réfugié au sens de la Convention, (iii) établir les normes qui s'appliquent au traitement des revendicateurs, (iv) déterminer les moyens de contrôler la conformité à l'accord par les signataires.

#### 6. Inversion du bénéfice du doute

Le paragraphe 59(6) du projet de loi C-86 ajoute le nouveau paragraphe 69.1(10.1) à la Loi sur l'immigration. D'après cette nouvelle disposition, dans certaines circonstances précisées où on a des raisons de croire que la revendication n'est pas fondée, une décision partagée d'un tribunal de deux membres de la CISR sera présumée être une décision contre le revendicateur. 24 Selon notre expérience, certains membres de la CISR sont enclins à reconnaître les revendications les plus faibles. Si les décisions partagées doivent être résolues en faveur du revendicateur, on craint que des demandes tout à fait injustifiées soient acceptées du seul fait qu'un des membres du tribunal est réticent à rejeter les revendications qui lui sont présentées. Le législateur tente par cette nouvelle disposition de régler cette situation en modifiant le fardeau de la preuve plutôt qu'en s'attaquant au problème fondamental. Il crée alors un nouveau problème.

La présomption selon laquelle on fait peser une décision partagée à l'encontre d'un revendicateur est injuste : ce n'est pas parce que la personne est entrée au Canada à l'aide de faux

minutieux.

papiers d'identité qu'elle détruit par la suite qu'on est justifié de croire que la revendication est non fondée. Il est aussi fort possible qu'un revendicateur retourne dans son pays d'origine, même s'il y court de graves risques, notamment pour aider un autre membre de sa famille à s'échapper ou pour visiter un parent qui se meurt. Rien ne porte à croire que la crainte de persécution soit alors nécessairement inexistante. En outre, une personne peut avoir des motifs de revendiquer le statut de réfugié d'un pays que le gouvernement canadien a désigné comme étant un pays qui respecte les droits de la personne. Si la revendication est manifestement injustifiable, on s'attendrait à ce que les membres du tribunal la rejettent. Revenons au trois catégories énumérées dans la modification proposée : le revendicateur qui satisfait à une de ces trois conditions aurait habituellement à se battre âprement pour convaincre quiconque qu'il ou elle est un réfugié au sens de la Convention. décision partagée en l'occurrence pourrait bien indiquer que la revendication comporte des aspects nécessitant un examen plus

Si les revendications du statut de réfugié doivent être entendues par des tribunaux composés de deux membres, cette modification permettrait que le ministre, devant une décision partagée, exige la tenue d'une nouvelle audience plutôt que d'en faire une décision contre le revendicateur. Rien ne permet d'établir dans la loi des circonstances spéciales où le fardeau de la preuve serait différent. Une telle modification permettrait au ministre

d'ordonner une nouvelle audience lorsqu'on estime qu'une revendication dont la faiblesse est bien évidente a été acceptée à cause d'une décision partagée. Il est beaucoup plus facile d'arriver à cette conclusion lorsque tous les éléments de preuve sont mis à la disposition des intéressés plutôt que de porter un jugement préalable à l'aide d'une disposition de présomption ajoutée à la loi. Les ressources limitées pour les audiences devraient restreindre efficacement le recours à ce pouvoir, puisque le ministre serait enclin à l'utiliser seulement dans les cas où il estime qu'une erreur évidente et sérieuse a été commise.

## 7. CONCLUSION

En conclusion, j'aimerais formuler une observation générale au sujet de la Loi sur l'immigration et du projet de loi C-86. Il se peut que cette question dépasse le mandat du comité; je crois toutefois qu'elle doit être abordée. Au cours des quatre dernières années, on a présenté au Parlement deux importants projets de loi qui devaient permettre de résoudre des crises suscitées par l'administration de la Loi sur l'immigration. Ces deux projets de loi comportaient un ensemble incroyablement complexe de modifications fort difficiles à comprendre, à moins d'être un spécialiste du droit de l'immigration. Pendant les cinq dernières années, aucours desquelles j'ai étudié de près le projet de loi C-86, je suis devenu persuadé que bon nombre des problèmes auxquels nous nous heurtons découlent de la complexité

inutile de la loi proprement dite. Les dispositions sont devenues tellement incompréhensibles que personne ne peut prévoir les conséquences pratiques que pourrait avoir une modification quelconque. Plutôt que de tenter de résoudre le problème à l'aide d'une succession de mesures isolées contenues dans des propositions modificatrices comme le projet de loi C-86, nous devons retourner au point de départ et établir de toutes nouvelles procédures.

Une grande partie de la complexité de la Loi sur l'immigration actuelle découle de la nécessité de définir les nombreuses catégories d'étrangers qui entrent au Canada. Chaque catégorie doit être soumise à des procédures différentes. Chaque fois que l'on tente d'appliquer un traitement différent à une sous-catégorie particulière, le système devient plus complexe. Si nous reconnaissons le principe de base selon lequel la situation des réfugiés est fondamentalement différente de celle d'autres immigrants et que nous mettons au point une procédure distincte expressément conçue pour les réfugiés, la façon de traiter le cas d'immigrants ordinaires perdra beaucoup de sa complexité. Par ailleurs, une grande partie de la complexité inutile du processus de détermination du statut de réfugié sera aussi illiminée. Afin de reconstruire la loi, on devrait au départ la diviser en deux, de façon à obtenir une Loi sur l'immigration et une Loi sur le statut de réfugié. En deuxième lieu, on devrait grandement simplifier le traitement de cas individuels prévus par chacune des lois.

À partir du moment où une personne revendiquerait le statut de réfugié, qu'elle se trouve déjà au Canada ou à un point d'entrée, les questions relatives à l'immigration devraient être laissées de côté. La demande du statut de réfugié devrait immédiatement être évaluée à l'aide d'un processus prévu par la Loi sur le statut de réfugié proposée. Si on reconnaissait au demandeur le statut de réfugié au sens de la Convention, on devrait lui accorder l'asile temporaire au Canada selon les conditions établies dans la Loi sur le statut de réfugié. Si un réfugié obtenait l'autorisation de demander le droit d'établissement, sa demande devrait être soumise aux procédures ordinaires prévues par la Loi sur l'immigration. Si la demande de statut de réfugié était rejetée, le demandeur devrait dès lors être soumis aux procédures d'immigration ordinaires. Ensuite, si l'on déterminait que le demandeur avait un statut illégal au Canada, il devrait être expulsé.

Nous pouvons nous attendre à ce qu'un grand nombre d'immigrants illégalement au pays revendiquent le statut de réfugié pour tenter de retarder leur expulsion possible. Si le processus de détermination du statut de réfugié est bien conçu et fonctionne de manière efficiente, cette pratique ne devrait pas poser de problèmes insurmontables. Les motifs sur lesquels une revendication du statut de réfugié peut être fondée sont relativement limités et peuvent être évalués rapidement si l'on ne rend pas le processus excessivement complexe en y incorporant des préoccupations accessoires liées à l'immigration. De même,

les questions relatives à l'immigration peuvent être évaluées d'une manière beaucoup plus efficiente lorsqu'on a éliminé les problèmes confus soulevés par une revendication du statut de réfugié. Si les deux problèmes sont abordés avec discrétion, il faudra probablement moins de temps pour traiter chaque demande.

En ce qui concerne le système établi en vertu de la Loi sur l'immigration actuelle, l'on devrait se demander pourquoi on l'a rendu aussi complexe. La Loi devrait prévoir les paramètres fondamentaux des politiques canadiennes relatives à l'immigration : quels immigrants souhaitons-nous admettre au Canada? Comment voulons-nous encourager des catégories d'immigrants particulières à venir s'établir dans notre pays? Qu'exigeons-nous des personnes qui tentent d'entrer au Canada? On devrait ensuite intégrer à la loi un processus d'application de ces politiques.

La procédure actuelle compte tellement d'étapes et suppose l'intervention de tellement d'agents que le système est quasi indéchiffrable. Pour chaque cas d'immigration, la question fondamentale consiste à déterminer si le statut du demandeur au Canada est légal ou non. Que le demandeur ait indûment prolongé le séjour auquel son visa l'autorisait ou qu'il soit arrivé à un point d'entrée sans être muni des documents adéquats, les questions sont essentiellement les mêmes. L'absence d'une autorisation adéquate devrait-elle être considérée irrémédiable, ou devrait-on permettre à la personne d'obtenir une autorisation

adéquate? La personne est-elle classée dans une catégorie exclue pour des motifs liés à la santé ou à la sécurité? Devrait-on admettre la personne au pays ou l'autoriser à y séjourner? Devrait-on la détenir ou l'expulser? Il faut ensuite déterminer qui devrait prendre ces décisions et le pouvoir discrétionnaire dont il devrait bénéficier. Enfin, on doit déterminer les mesures d'appel autorisées, ainsi que les possibilités de réexaminer les décisions contestées.

Je trouverais inconcevable que, si on rédigeait à nouveau la Loi sur l'immigration, on reprenne les procédures qui ont découlées de la loi actuelle. Si on veut épargner au Parlement la tâche que lui imposent des révisions disparates répétitives comme celles que représente le projet de loi C-86, il est temps de procéder à une remaniement radical fondé sur des principes fondamentaux. Le projet de loi C-86 prévoit certaines améliorations importantes d'un système chancelant; toutefois, il ne réussit pas du tout à guérir le malaise sous-jacent. En fait, le remède est, d'une certaine façon, pire que le mal.

### RENVOIS

- Commission de réforme du droit du Canada, «The Determination of Fefugee Status in Canada: A Review of the Procedure». Ébauche du rapport final, 5 mars 1992. Je ferai plus bas référence à des recommandations précises en les nommant par leur numéro; j'indiquerai également les numéros des pages où figurent les recommandations et les commentaires à l'appui.
- Cette version a été mise à la disposition des membres du Comité permanent de l'emploi, du travail et de l'immigration en mars ou en avril. Vous pouvez probablement toujours vous en procurer un exemplaire auprès du greffier du comité, si vous ne l'avez pas déjà en main. Depuis que la Commission s'est réunie la dernière fois le 5 mars 1992, le document a été produit en quantités limitées. Peu après, avec l'expiration du contrat de location visant son matériel à photocopier, la Commission n'était plus en mesure de fournir des photocopies.
- Woir les recommandations 1 à 6 et les observations qui s'y rattachent, pp. 53-61.
- Les motifs qui permettraient de révoquer le statut de réfugié sont énoncés au paragraphe 2(2) de la <u>Loi sur l'immigration</u>. La SSR seulement peut conclure à la perte du statut de réfugié dans le contexte d'une audience faite dans les formes. D'après le paragraphe 69.2(1) de la <u>Loi</u>, le Ministre peut demander qu'une audience ait lieu à ce sujet.
- Voir la recommandation 11 et les observations qui s'y rattachent, pp. 69-77.
- Voir la recommandation 13 et les observations qui s'y rattachent, pp. 78-81.
- 7 La question est abordée plus en détail à la section 5.1, plus bas.
- Ce sont les personnes consultées par la Commission au cours de la préparation du rapport qui ont présenté ces arguments. S'il en est question dans le présent mémoire, il ne faut pas conclure pour autant que j'y souscris moi-même, ni les autres membres de l'ancienne Commission de réforme du droit du Canada.
- 9 Voir la recommandation 18 et les observations qui s'y rattachent, pp. 88-91.
- Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 1 R.C.S. 117.

- Voir la recommandation 10 et les observations qui s'y rattachent, p. 69.
- Voir les recommandations 7 à 9 et les observations qui s'y rattachent, pp. 63-67.
- Voir les recommandations 16 et 17 et les observations qui s'y rattachent, pp. 82-86.
- Voir la recommandation 15, p. 86.
- Les lignes directrices établies en l'absence d'une consultation adéquate souffriraient également d'un manque de légitimité aux yeux des membres de la Section du statut de réfugié et de ceux qui représentent les revendicateurs. En outre, il est essentiel de procéder à des consultations pour bien tenir compte de l'expérience collective des membres de la CISR et des membres éclairés du grand public.
- Voir les recommandations 66 à 68 et les observations qui s'y rattachent, pp. 182-186.
- Bien sûr, le demandeur pourrait toujours présenter des preuves qui se révèlent contraires aux informations contenues dans le fichier du Centre de documentation. Dans un tel cas, les membres instruisant la cause seraient obligés d'étudier les preuves présentées par le demandeur et déterminer s'il faut les accepter plutôt que de croire le fichier du Centre de documentation. En accordant officiellement plus d'importance aux dossiers de référence que le Centre de documentation tient sur les pays, on permet au demandeur de savoir à l'avance les preuves dont la CISR tiendra compte concernant son pays d'origine.
- Voir la recommandation 67 et les observations qui s'y rattachent, pp. 185-186.
- Sous réserve du paragraphe 68(5), selon lequel la partie visée par la procédure doit avoir une possibilité raisonnable de présenter ses observations à l'égard de ces renseignements.
- Concrètement, cette modification pourrait n'entraîner que des conséquences mineures, étant donné que les motifs d'appel établis dans le projet de loi C-55 étaient pratiquement identiques aux motifs de la révision judiciaire prévus dans la Loi sur la Cour fédérale.

- Les auteurs d'une étude indépendante de celle de la Commission de réforme du droit ont parlé d'une variation significative sur le plan statistique de la proportion d'appels autorisés dans des cas d'apparence semblable par les différents juges de la Section d'appel de la Cour fédérale. Voir l'article d'Ian Greene «Disposition of Applications for Leave to Appeal and Leave to Commence Judicial Review in the Federal Court of Appeal», 4Int'l. J. Refugee Law, pp. 71-83.
- La portion du rapport provisoire de la Commission de réforme du droit du Canada qui traite de l'examen interne des décisions de la Section du statut de réfugié et du recours devant la Cour fédérale n'avait toujours pas reçu l'approbation finale de la Commission au moment où la décision de démanteler la Commission a été annoncée. Après l'annonce de cette décision, les commissaires ont jugé qu'il était inadéquat de poursuivre les délibérations officielles sur le rapport. On a décidé de mettre un terme aux travaux menés sur le rapport et de rendre le document accessible sur demande dans l'état où il se trouvait. La dernière version, datée du 5 mars 1992, représente des points de vue qui ont été formulés de façon finale lors de la dernière rencontre de la Commission, tenue le 4 mars. Le fait que cette portion du texte n'ait pas reçu d'approbation finale indique simplement qu'on n'en est pas parvenu à un accord final sur la formulation exacte du commentaire d'appoint.
- Voir les recommandations 24 à 29 et les commentaires qui s'y rattachent aux pages 100 à 122.
- Dans les faits, cette disposition inverse le bénéfice du doute lorsque le tribunal est convaincu qu'une des trois conditions suivantes s'appliquent : BLOC 24. On souligne ainsi le problème qui surgit lorsque les cas de réfugié sont décidés par les tribunaux composés de deux membres : si la revendication était entendue par un seul membre de la CISR, il n'y aurait jamais de décision partagée.

# APPENDICE «C-86/37»

## MÉMOIRE PRÉSENTÉ

AU

#### COMITÉ LÉGISLATIF PERMANENT

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

PROJET DE LOI C-86 -- UNE LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET D'AUTRES LOIS EN CONSÉQUENCE.

PAR: LA CHAMBER OF SHIPPING OF BRITISH COLUMBIA

205 -- 355, rue Burrard Vancouver (C.-B.) V6C 2G8 Tél. : (604) 681-2351

R.G. Barlow, président et directeur du Comité de

l'immigration

Capitaine R.C. Stevens, directeur général

ET : FÉDÉRATION MARITIME DU CANADA

300, du Saint-Sacrement

Pièce 326

Montréal (Québec) H2Y 1X4 Tél. : (514) 849-2325

G.G. Bouchat, directeur du Conseil de direction

Capitaine F.C. Nichol, président

CONSEIL: H.P. Swanson

Campney & Murphy C.P. 49190 595, rue Burrard

Vancouver (C.-B.) V7X 1K9 Tél. : (604)688-8022

MÉMOIRE PRÉPARÉ : Le 11 août 1992

# TABLE DES MATIÈRES

- LA CHAMBER OF SHIPPING OF BRITISH COLUMBIA
- LA FÉDÉRATION MARITIME DU CANADA

### RÉSUMÉ

- 1 INTRODUCTION
- 2. QUESTIONS PRÉOCCUPANTES
- 3. L'INDUSTRIE
- 4. PROBLÈMES LIÉS À LA PRÉSENTE LOI SUR L'IMMIGRATION
- 5. PROBLÈMES PRÉVUS ADVENANT L'ADOPTION DU PROJET DE LOI C-86
- 6. ANALYSE ET PROPOSITIONS
- 7. CONCLUSION

#### LA CHAMBER OF SHIPPING OF BRITISH COLUMBIA

LA CHAMBER OF SHIPPING OF BRITISH COLUMBIA a été fondée en 1923.

En 1966, l'organisme a été constitué en société à but non

lucratif en vertu de la <u>Society Act</u>. Peut en devenir membre

toute entité établie en Colombie-Britannique et y faisant des

affaires, que ce soit à titre d'armateur, d'exploitant,

d'affréteur ou de mandataire. L'organisme compte actuellement 57

membres.

#### Structure

Le Conseil de l'organisme, qui se compose de sept personnes élues, se réunit tous les mois pour examiner les rapports des comités et en discuter. Les principales tâches de l'organisme s'effectuent par le truchement d'une série de comités permanents. Les comités sont présidés par un administrateur et regroupent des membres choisis parmi des personnes qui ont des connaissances particulières dans les domaines touchant le travail de chacun des comités, ou qui s'y intéressent.

Les principaux comités permanents de l'organisme traitent des questions suivantes : la navigation et le pilotage, les mesures législatives, les services de ligne, les exploitations maritimes et portuaires de même que l'activité des bateaux de croisière. Lorsqu'on le juge nécessaire, des sous-comités spéciaux

supplémentaires sont créés à des fins particulières, par exemple pour étudier les tarifs portuaires ou pour collaborer avec le gouvernement à la révision des règlements internationaux.

Un directeur général ainsi que du personnel administratif et de soutien travaillent pour l'organisme à plein temps.

## Mandat et fonction

L'organisme vise à favoriser la coopération entre les membres, à représenter l'industrie auprès de tous les ordres de gouvernement, à chercher des solutions aux problèmes qu'affronte l'industrie et, de façon générale, à stimuler l'amélioration du commerce maritime.

L'organisme encourage et entretient des contacts bilatéraux avec d'autres associations, par exemple le Board of Trade, la Pacific Pilotage Authority et la Vancouver Port Corporation.

# LISTE DES MEMBRES DE LA CHAMBER OF SHIPPING OF BRITISH COLUMBIA -- 1992

Anchor Shipping Ltd.

Anglo Canadian Shipping

Asia Trading Ltd.

BHP Minerals Canada Ltd.

Blue Star Pace Ltd.

Canadian Transport Company

Ltd.

Compass Marine Services Inc.

CTL Westrains

Dodvell of Canada Ltd.

EAC Transport -- Dry Bulk

Empire Shipping Company Ltd.

Gearbulk Shipping Canada Ltd.

Global Marine (Canada) Inc.

Greer Shipping Ltd.

International Chartering Servs

Interocean Steamship Corp.

K Line Canada Ltd.

Kerr Steamship Co. Ltd.

Kinglsey Navigation Ltd.

Lions Gate Shipping Ltd.

Maple Shipping

Mariner Shipping Agencies Ltd.

Pacific Coast Shipping

Pacific Commerce Line

Pacific Concord Shipping Ltd.

Pacnord Agencies Ltd.

Pan Pacific Shipping Co. Ltd.

Princess Cruises (B.C.) Ltd.

Princes Cruises Inc.

Robert Reford Inc.

Rupert Marine Shipping

Sabina Shipping Ltd.

Saga Forest Carriers

Seaboard Shipping Co. Ltd.

Seawave Shipping Agencies Ltd.

Sino-Cana Shipping & Ente Ltd.

SMI Marine Ltd.

Star Shipping (Canada) Ltd.

Sultran Limited

Sunline Shipping & Enterprises

Sunrise Shipping Agency

Teekay Shipping (Canada) Ltd.

Trans-Oceanic Shipping Co.

Ltd.

Maritime Operations Canada
Ltd.

Montreal Shipping Inc.

Morlines Maritimes Agency
Ltd.

Mootka Shipping International
Norsk Pacific Steamship Canada
North Pacific Shipping Co.
Ltd.

Norton Lilly International OOCL (Canada) Inc.

Wallem Shipping Services Ltd.

WestWard Shipping Ltd.

Westwood Shipping Lines

Weyerhaeuser Canada Ltd.

World Wide Shipping & Chart.

## LA PÉDÉRATION MARITIME DU CANADA

LA FÉDÉRATION MARITIME DU CANADA, établie en 1903 en vertu d'une loi du Parlement, représente les armateurs, les exploitants, les affréteurs et les agents des navires prenant part aux activités commerciales que le Canada mène outremer. Composée de 75 compagnies qui exploitent plus de 300 sociétés de navigation, ou agissent comme mandataires, la Fédération représente la plupart des navires de haute mer qui se livrent à des activités commerciales dans les provinces de l'Atlantique, le Saint-Laurent, les Grands Lacs et l'est de l'Arctique.

#### Structure

Les affaires de la Fédération sont placées sous la gouverne d'un Conseil de direction composé de 13 membres élus de l'organisme. Même si le siège social de l'organisme se trouve à Montréal, des comités de district situés à Halifax, à Saint John et en Ontario font en sorte que la Fédération représente tous les intérêts de l'industrie de la navigation internationale dans l'est du Canada. Les décisions rendues par le Conseil de direction sont appliquées par le président et les membres de son personnel permanent.

#### Mandat

Le mandat de la Fédération est de protéger les intérêts de ses membres sur toutes les questions qui influent sur les activités maritimes internationales. Au nombre des questions qui la préoccupent au premier chef, on retrouve les mesures législatives, les règlements et les politiques qui régissent des sujets aussi divers que les ports canadiens, la prévention de la pollution, le pilotage et les activités terrestres.

#### Fonctions

La principale activité de la Fédération consiste à surveiller et à canaliser l'information sur les questions nouvelles susceptibles de toucher les compagnies membres et à recommander des ordres de priorité et des mesures au Conseil de direction.

L'organisme possède de nombreux comités permanents qui s'intéressent à des sujets tels que le pilotage, les activités douanières, le transport des produits dangereux et la sécurité des navires-citernes. Des comités spéciaux sont constitués pour étudier des questions précises, au besoin.

La Fédération diffuse également de l'information auprès de ses membres et d'autres organismes qu'intéresse la navigation internationale. C'est ainsi qu'on publie périodiquement des bulletins de même que des journaux, des rapports annuels et des manuels sur les frais de mouillage, qu'on répond, chaque semaine, à des centaines de demandes de renseignements téléphoniques, et qu'on transmet aux médias des articles et des communiqués de presse.

# LISTE DES MEMBRES DE LA FÉDÉRATION MARITIME DU CANADA -- 1992

ACE - une division de Oceanex Inc.

Alcan Shipping Services Ltd.

Algoma Central Marine

Amican Navigation Inc.

Andersen-Sima Maritime Inc.

Atlantic Container Line

Atlantis International Ltd.

B & K Shipping Agency Ltd.

Blue Star Pace Ltd.

Braemar Shipping Ltd.

Canada Maritime Agencies Ltd.

Canada Steamship Lines Inc.

Canser Navigation Inc.

Cast North America (1983) Inc.

Christensen Shipping

Corporation

Colley Motorships Ltd.

Columbus Line (Canada) Limited

Compass Marine Services Inc.

DSR (Canada) Maritime Inc.

Eastern Canada Towing Limited

M.F. Esson & Sons Limited

Fednav Limited

Montreal Shipping Inc.

Morflot Freightliners Ltd.

Navigation Netumar Ltée/Ltd

Navitrans Shipping Agencies

Inc.

Oceanic Tankers Agency Limited

OOCL (Canada) Inc.

Poros Shipping Agencies Inc.

Protos Shipping Ltd.

Ramsey Greig & Co. Limited

Redburn Inc.

Robert Reford Inc.

Saguenay Shipping Limited

Scandia Shipping Agencies Ltd.

Stan Clark Ltd.

S/S Steamship Co. Ltd.

Terran Shipping Company

Limited

Transco Shipping Inc.

Transworld Shipping Ltd.

Trillium Shipbrokers Ltd.

Unispeed Group Inc.

Universal Cargo Services

F.K. Warren Limited

Filiki Maritime Agency Ltd.

Fleetwood Shipping Ltd.

Furncan Marine Limited

Gibson Shipbrokers Ltd.

Goodfellow Shipping Agency

Limited

Gresco Ltée

Hampton Shipagency

Interlines Shipping (Canada)

Ltd.

K Line Canada Limited

H.E. Kane Agencies Ltd.

Kerr Steamships (Canada)

Limited

J.T. Knight Co. Ltd.

Lakehead Shipping Company

Limited

Lillis Marine Agencies Limited

Liquitransport Distribution

Inc.

Lower St. Lawrence Ocean

Agencies Ltd.

Maersk Canada Inc.

Malone Marine Agencies Limited

March Shipping Limited

Marine Agencies Reg'd

Watson Marine Agency Inc.

Westward Shipping Ltd.

Zim Israel Navigation Company

(Canada) Ltd.

Maritime Canada Shipping

Services Ltd.

I.H. Mathers & Son Ltd.

McAllister Towing & Salvage

Inc.

McAsphalt Industries Ltd.

McLean Kennedy Inc.

#### RÉSUMÉ

La Chamber of Shipping of British Columbia (l'«organisme»), la Fédération maritime du Canada (la «Fédération») et leurs membres reconnaissent l'importance que revêt le traitement efficace du problème des passagers clandestins et de la désertion des membres d'équipage.

L'organisme et la Fédération se préoccupent des dispositions de la Loi sur l'immigration (la «loi») qui touchent ses membres et des dispositions du Projet de loi C-86 qui prévoient l'imputation d'un dépôt de garantie visant les déserteurs et les passagers clandestins; ils se préoccupent également des procédures d'exécution existantes et proposées.

Dans l'industrie du commerce maritime, l'exploitation d'un commerce de représentation diffère de celle d'une entreprise analogue dans tout autre secteur des transports. Les mandataires sont habituellement associés à un navire au cas par cas. Le mandataire du navire n'est pas en mesure d'établir à l'avance la nature des pratiques commerciales d'un armateur et ne dispose d'aucun moyen pratique pouvant lui permettre de s'assurer qu'un armateur respectera, après le départ d'un navire, les exigences concernant les dépôts de garanties. En général, un mandataire de navire ne peut s'assurer contre ce genre de risque.

Immigration Canada a pour pratique habituelle d'attendre qu'un navire quitte les eaux canadiennes avant d'exiger le versement d'un dépôt de garantie. Cette pratique se traduit par la mise en cause du mandataire du navire, au cas où l'armateur ne peut ou ne veut pas verser le dépôt des garanties. Si un mandataire ne peut ou ne veut pas verser le dépôt de garantie, il s'expose à d'éventuelles poursuites criminelles en vertu de la loi actuelle ou à des poursuites civiles sommaires, sans audience, en vertu du Projet de loi C-86.

La loi actuelle contient des garanties offertes par la procédure, au cas où le ministre voudrait que soit prélevé, à même le dépôt de garantie imputé, un montant pour divers frais ou une amende. Le Projet de loi C-86 élargit la nature des prélèvements éventuels effectués à même le dépôt de garantie, en ajoutant, au paragraphe 91.1, des frais administratifs, et élimine les garanties offertes par la procédure contenues au préalable dans l'article 93.

L'organisme et la Fédération demandent respectueusement que le Projet de loi C-86 soit modifié de façon à :

exclure les mandataires de la définition de «transporteur» ou, à défaut, soustraire les mandataires des dispositions des paragraphes 91.1 et 92.1 de même que des articles 92 et 93; fournir plus de détails sur les frais administratifs proposés, plutôt que de limiter cette question aux seuls règlements, et inclure une procédure exigeant la présentation d'une preuve de responsabilité pour les frais administratifs;

conserver les garanties offertes par la procédure qu'on trouve dans l'article 93 de la loi actuelle en ce qui concerne les prélèvements effectués à même un dépôt de garantie, et prévoir un mécanisme permettant de contester l'inscription d'un jugement du ministre au regard du paragraphe 92.1 proposé.

#### 1. INTRODUCTION

La Chamber of Shipping of British Columbia (l'«organisme»), la Fédération maritime du Canada (la «Fédération») et leurs membres reconnaissent qu'il est important de faire en sorte que les personnes qui entrent au Canada respectent les lois du Canada.

L'organisme, la Fédération et leurs membres sont particulièrement désireux de collaborer davantage avec Emploi et Immigration

Canada («Immigration Canada») au traitement des problèmes que posent la désertion de membres d'équipage et les passagers clandestins.

## 2. QUESTIONS PRÉOCCUPANTES

a) <u>Préoccupations précises concernant les dispositions</u>
<u>législatives</u>

L'organisme et la Fédération se préoccupent des répercussions que les dispositions de la Loi sur l'Immigration actuelle (la «loi») ont sur leurs membres; ils s'inquiètent également des dispositions du Projet de loi C-86 concernant l'obligation qu'a le «transporteur» d'effectuer des dépôts de garantie pour un déserteur ou un passager clandestin, à la demande du sousministre, et des procédures d'exécution qui y sont associées.

En vertu de la loi actuelle et du Projet de loi C-86, un mandataire peut être tenu d'effectuer un dépôt de garantie pour un déserteur ou un passager clandestin. Dans la plupart des cas, le montant du dépôt de garantie excède les droits de représentation touchés. Dans la plupart des cas également, le mandataire ne dispose d'absolument aucun moyen de recouvrer auprès de la société de transport les dépôts de garantie effectués en son nom.

En vertu de la loi actuelle, le mandataire s'expose à des poursuites criminelles s'il ne respecte pas une exigence de dépôt de garantie. Aux termes du Projet de loi C-86, le défaut d'effectuer un dépôt de garantie peut se traduire par l'émission d'un jugement de la Cour fédérale, sans audience, ce qui a pour effet d'exposer le mandataire aux procédures d'exécution existantes.

En vertu de l'article 93 de la loi actuelle, tout prélèvement effectué à même un dépôt de garantie exige qu'un avis écrit soit remis au transporteur. Le transporteur peut alors y faire opposition par écrit, ce qui oblige le ministre à annuler la décision ou à prendre les mesures judiciaires appropriées pouvant permettre d'établir la question de la responsabilité. La procédure proposée en vertu de l'article 93 du Projet de loi C-86 élimine la possibilité qu'a le transporteur de faire opposition à un prélèvement effectué à même un dépôt de garantie et

l'obligation qu'a le ministre de prendre des mesures pouvant permettre d'établir la question de la responsabilité.

L'organisme et la Fédération craignent que l'adoption du Projet de loi C-86 dans sa forme actuelle ne perpétue les problèmes auxquels ses membres font face à l'heure actuelle, à titre de mandataires des transporteurs, en ce qui a trait aux exigences de garantie. L'organisme et la Fédération craignent également que les modifications proposées n'éliminent les garanties offertes par la procédure et établissent de nouvelles procédures d'exécution n'assurant pas l'application régulière de la loi. L'organisme et la Fédération souhaitent donc que le Projet de loi C-86 soit modifié pour faire droit à leurs préoccupations précises.

b) <u>Préoccupations générales concernant les passagers</u>
<u>clandestins</u>

L'organisme et la Fédération aimeraient également que le Projet de loi C-86 soit modifié pour prendre en considération la question précise des passagers clandestins et les impératifs commerciaux auxquels obéit l'industrie internationale de la navigation, plutôt que d'adopter une politique «générale» conçue pour d'autres modes de transport (nommément le transport aérien et le transport terrestre) appliquée d'une façon non officielle et non systématique. Nous aimerions également avoir l'assurance

officielle (en vertu d'une disposition contenue dans le Projet de loi C-86) que le ministre, dans un cas d'arbitrage, s'intéressera à la substance et aux détails du dossier de nos membres et qu'il ne se contentera pas de porter des jugements étroits fondés sur une interprétation simpliste de la loi et du Règlement.

Au cours d'une réunion tenue en mai entre les représentants de la Fédération et Immigration Canada, les représentants officiels du gouvernement ont affirmé que les mesures importantes mises de l'avant par un membre donné de la Fédération pour éviter que des passagers clandestins n'aient accès aux conteneurs ou aux navires montraient bien la marche à suivre; de fait, les politiques adoptées par ce membre sont devenues les pratiques que recommandent et sanctionnent la Chambre internationale de la marine marchande et les sociétés d'assurance maritime. Pourtant, malgré tous les efforts du personnel au sol et du personnel navigant, des passagers clandestins réussiront toujours à s'infiltrer.

Les représentants du gouvernement ont affirmé que les options dont dispose le Canada à l'étranger sont très limitées. Les Affaires extérieures et les contrôleurs de l'immigration résidents du Canada peuvent aider nos membres, ce qu'ils font effectivement. De tels représentants sont présents dans les aéroports, où ils assistent le personnel des transporteurs, et ils ont coopéré avec nos membres au Havre et à Anvers. Le

gouvernement estime que nos membres, en tant que clients des ports concernés, disposent d'un certain pouvoir de levier, et qu'ils peuvent inciter ces ports à améliorer la sécurité et à augmenter les amendes imposées en cas d'intrusion.

Les représentants d'Immigration Canada sont allés jusqu'à dire que la France et l'Allemagne faisaient face à des problèmes de réfugiés beaucoup plus graves que ceux que connaît le Canada. Les personnes qu'Immigration Canada repère, refuse ou renvoie, ne constituent qu'un problème de plus dont ces pays devront s'occuper, et c'est probablement ce qui explique qu'ils sont réticents à coopérer. Les Français, en particulier, adoptent des politiques beaucoup plus strictes et sont signataires de la Convention de Dublin, à laquelle souscrivent 12 pays. Les dispositions de cette Convention désignent l'État à qui incombe la responsabilité d'examiner les demandes d'asile présentées dans l'un des États-membres de la Communauté européenne. La Convention de Dublin stipule que les personnes qui revendiquent le statut de réfugié dans un État doivent demeurer dans cet État jusqu'à ce que leur dossier ait été examiné, et qu'elles ne peuvent pas «magasiner» afin de trouver un pays plus accueillant. Deux séries de discussions visant la conclusion d'un accord analoque ont été menées à un très haut niveau entre le Canada et des pays européens; certains de ces pays pourraient être intéressés à signer à tout le moins des accords bilatéraux avec le Canada. On pense notamment à la France, à la Belgique et à

l'Allemagne. Cependant, les représentants d'Immigration Canada ne savaient pas de façon certaine comment le Canada pourrait les encourager à coopérer, étant donné que le mouvement des passagers clandestins est à sens unique. Quoi qu'il en soit, on précise à Immigration Canada qu'on a fait des négociations avec les États-Unis une question prioritaire, puisqu'en ce moment de 50 à 60 p. 100 des demandeurs du statut de réfugié proviennent de ce pays (aucun par bateau). Que cela nous plaise ou non, on ne peut s'attendre à ce que des accords internationaux permettant de traiter du problème des passagers clandestins soient adoptés dans un proche avenir.

Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il s'agit là de nouvelles très décevantes. Nous croyons qu'Immigration Canada et le gouvernement fédéral pourraient faire davantage pour traiter la question des passagers clandestins sur un plan bilatéral ou multilatéral. Le Projet de loi C-86 a pour effet de confier au secteur privé une responsabilité plus grande à l'égard d'un problème social mondial, soit la crise des réfugiés. C'est là une politique à très courte vue reposant sur une mauvaise compréhension des caractéristiques fort délicates de la concurrence au sein de l'industrie maritime internationale, une industrie déjà en proie à une crise profonde. Presque tous les produits importés d'outremer ou exportés outremer sont transportés par des navires appartenant à des intérêts étrangers. Si le Canada souhaite demeurer concurrentiel et garder ses ports,

il ne devrait pas faire porter un nouveau fardeau à ceux qui favorisent notre commerce international. Par conséquent, nous exhortons le gouvernement à mettre de l'avant toutes les mesures nécessaires pouvant permettre de mettre à l'abri de ces pratiques illégales les intérêts des agences maritimes canadiennes et des transporteurs maritimes nationaux.

Sur le plan de la philosophie, le Projet de loi C-86 pose pour nous un grand nombre de problèmes. Nous ne comprenons pas pourquoi on s'attend des sociétés de transport maritime à ce qu'elles supportent les coûts du traitement du problème des réfugiés. Ce sont les passagers clandestins qui commettent un acte illégal, pas nos membres. Les Canadiens ne sont pas les seules victimes de cet acte illégal; le transporteur maritime, ses mandataires, ses clients et ses assureurs le sont également. Par conséquent, nous devons mettre en doute la logique qui consiste à faire porter aux victimes d'un acte illégal la responsabilité de la détention du criminel, et le traitement qu'il convient de lui réserver, le tout a posteriori. Nous nous opposons au principe qui oblige les mandataires et les armateurs à effectuer des dépôts de garantie d'où sont tirés les prétendus «frais administratifs».

En vertu du Projet de loi C-86, nos membres seront tenus de fournir des «installations appropriées» pour l'interrogatoire ou la rétention des passagers clandestins, le tout aux frais du

transporteur, conformément à la décision arbitraire du ministre. À terme, cette situation pourrait s'apparenter à la question des installations d'examen de conteneurs mettant les Douanes en cause. Liée au trafic de la drogue, cette pratique oblige nos membres à fournir à leurs frais des installations destinées à l'application de la loi. Une tierce partie enfreint les lois, les représentants du gouvernement les appliquent, et nos membres doivent supporter le coût d'installations qui répondent aux besoins des organismes chargés de l'application des lois. Nos membres ne sont pas coupables, mais ils doivent supporter les conséquences.

### 3. L'INDUSTRIE

À peu près tous les mandataires agissent sur la base de contrats uniques et à court terme; ils offrent à des navires des services pouvant activer leur arrivée dans un port canadien de même que leur départ subséquent. Les services qu'un mandataire offre généralement à un armateur dans de telles circonstances comprennent des secrétariats locaux, le pilotage, l'aide au remorquage et à l'amarrage, les débardeurs et les dockers, le transport de l'équipage et la présentation des documents nécessaires aux organismes gouvernementaux tels que l'Immigration, les Douanes, la Garde côtière et les diverses sociétés portuaires.

Le mandataire est une entité individuelle (habituellement constituée en société), autonome par rapport aux armateurs et aux exploitants (affréteurs). Dans la plupart des cas, le mandataire n'a aucun lien financier ou d'entreprise avec l'armateur ou l'exploitant.

L'armateur ou l'exploitant verse au mandataire une somme correspondant aux débours qu'on a dû faire pendant le séjour du navire au Canada, plus des droits de représentation. Lorsque le navire quitte le Canada et que tous les débours et droits de représentation sont versés, l'accord visant la représentation du navire prend généralement fin.

Les mandataires ne retiennent pas de fonds de l'armateur ou de l'exploitant en garantie. Dans de nombreux cas, une fois que le navire a quitté le Canada, le mandataire ne dispose d'aucun moyen pratique d'obtenir de l'armateur ou de l'exploitant le paiement de droits, de débours ou d'autres frais.

# 4. PROBLÈMES LIÉS À LA PRÉSENTE LOI SUR L'IMMIGRATION

Aux termes de la Loi actuelle, la définition de «transporteur» inclut «ses mandataires».

En vertu de l'article 92 de la Loi, le Sous-ministre peut ordonner au transporteur de déposer un montant pour garantir le paiement des coûts relatifs, entre autres, à la garde et au renvoi des passagers clandestins et des déserteurs. Le cautionnement requis est habituellement de 5 000 \$ par déserteur ou passager clandestin.

Voici une séquence d'événements possible :

- a) Un mandataire est appelé à représenter un navire qui entre au port. Il accepte cette tâche moyennant les frais réguliers plus les débours. L'armateur n'est aucunement présent au Canada et, hormis le navire, à son arrivée au Canada, n'a pas d'autres biens au pays.
- b) Le navire entre au port, et tous les documents relatifs à l'équipage sont fournis à Douanes Canada.
- C) Un membre de l'équipage déserte, et le mandataire en informe Immigration Canada (remarque : à ce stade, Immigration Canada n'y donne habituellement pas suite);
- d) Le navire quitte les eaux canadiennes sans que le déserteur soit revenu à bord;

- e) Le mandataire doit alors déposer un cautionnement (5 000 \$ par déserteur);
- f) Étant donné que le navire a quitté les eaux

  canadiennes, le mandataire (aux termes de la Loi) peut

  être tenu de verser un cautionnement si l'armateur ne

  veut ni ne peut le faire;
- g) Si le mandataire ne peut ni ne veut déposer le cautionnement, les procédures prévues à l'article 98 actuel peuvent être intentées et résulter en une amende maximale de 1 000 \$ et (ou) un emprisonnement maximal de six mois;

Même si ce scénario n'est pas le plus courant, un mandataire est forcément vulnérable s'il y a désertion ou voyage clandestin et que l'armateur ne dépose pas le cautionnement requis.

Contrairement à l'armateur du navire, le mandataire n'a pas la possibilité de se prémunir contre un tel risque.

Conformément à l'article 93 de la Loi actuelle, avant de remettre l'argent à celui qui l'a déposé, le Ministre peut ordonner qu'un certain montant en soit prélevé. Le transporteur (ou le mandataire) peut s'opposer à une telle décision; le Ministre doit alors soit annuler l'ordre, soit engager les procédures juridiques appropriées pour prouver la responsabilité.

## 5. PROBLÈMES PRÉVUS ADVENANT L'ADOPTION DU PROJET DE LOI C-86

Dans le projet de loi C-86, la définition du terme «transporteur» a été éclaircie afin d'éliminer tout doute qu'elle inclut les sociétés de transport de marchandises et non de passagers. La définition fait toujours référence à «ses mandataires».

En vertu de l'article 92 proposé, le Ministre peut ordonner au transporteur ou à «ses mandataires» de déposer une somme d'argent pour garantir le paiement des frais qui peuvent être mis à sa charge conformément à la Loi. Même si, en vertu des modifications proposées, le transporteur (ou «ses mandataires») n'est plus passible de procédures pénales pour défaut de déposer le cautionnement, l'article 92.1 proposé prévoit que la négligence de déposer le cautionnement exigé résultera en un jugement enregistré à la Cour fédérale contre le transporteur (ou «ses mandataires») sans audience préalable. Le Ministre jouira ainsi d'une certaine latitude au moment d'ordonner les mesures d'exécution appropriées contre le transporteur (ou «ses mandataires»).

En vertu de l'article 91.1 proposé, le Ministre peut imputer des frais administratifs provisoirement ou définitivement, s'il y a contestation. Toujours en vertu de l'article 93 proposé, le Ministre peut ensuite ordonner par écrit le prélèvement des frais administratifs sur le cautionnement déposé. Le transporteur (ou

«ses mandataires») qui a déposé le cautionnement ne dispose d'aucun recours pour contester cette décision. Autrement dit, le Ministre n'est plus tenu responsable d'établir la responsabilité de celui qui a déposé le cautionnement pour le paiement des coûts ou des frais administratifs.

#### 6. ANALYSE ET PROPOSITIONS

## a) Définition de «transporteur»

L'inclusion de «ses mandataires» dans la définition de «transporteur» dans la Loi et dans le projet de loi C-86 expose ainsi les mandataires à l'obligation de verser des cautionnements et, en bout du compte, d'assumer les frais médicaux et de renvoi, de même que les frais administratifs proposés. En outre, ils sont actuellement exposés à des procédures pénales s'ils ne peuvent ni ne veulent déposer le cautionnement requis. Par ailleurs, en vertu du projet de loi C-86, ils risquent même qu'un jugement soit enregistré contre eux sans audience préalable.

L'organisme et la Fédération font respectueusement remarquer que la Loi actuelle et le projet de loi ne sont pas appliqués équitablement aux mandataires. Les motifs qui sous-tendent une telle position sont les suivants :

a) Immigration Canada a pour pratique habituelle d'attendre qu'un navire quitte les eaux canadiennes avant d'exiger le versement d'un dépôt de garantie, transférant par le fait même la responsabilité au mandataire. Un fois que le navire a quitté les eaux canadiennes, Immigration Canada et le mandataire n'ont aucun moyen de garantir que le transporteur versera le cautionnement. Les dispositions relatives à la garde et à la saisie que l'on retrouve dans la Loi et dans le projet de loi sont, en fait, inutiles une fois que le navire a quitté le Canada;

b) Dans l'industrie du commerce maritime, l'exploitation d'un commerce de représentation diffère de celle d'une entreprise analogue dans tout autre secteur des transports. Les mandataires sont habituellement associés à un navire au cas par cas pour des armateurs qui peuvent faire, à l'occasion, des affaires au Canada. Le mandataire du navire n'est pas en mesure d'établir à l'avance la nature des pratiques commerciales d'un armateur et ne dispose d'aucun moyen pratique pouvant lui permettre de s'assurer qu'un armateur respectera, après le départ d'un navire, les exigences d'Immigration Canada;

- Un navire de transport hauturier est habituellement doté d'un équipage de 20 à 25 membres. Un navire de croisière compte à son bord des centaines de membres d'équipage. En vertu de la Loi et du projet de loi C-86, le cautionnement (soit 5 000 \$ par personne) que doit alors verser un mandataire est évidemment considérable. En effet, il est arrivé qu'un mandataire doive organiser un changement d'équipage à Vancouver. Le nouvel équipage est arrivé par avion, mais le navire n'est jamais entré au port (on n'a pas trouvé le nouvel équipage). On a exigé du mandataire qu'il dépose un cautionnement de 105 000 \$. Une telle exigence pourrait causer la faillite de nombreux mandataires.
- d) Un mandataire ne peut, à toutes fins pratiques, réduire ce risque au minimum en souscrivant une assurance. Les armateurs, au contraire, peuvent habituellement se protéger contre ce type de risque grâce à la mutuelle de protection et d'indemnisation.
- e) En faisant assumer la responsabilité des cautionnements au mandataire, Immigration Canada ne résout pas directement la question des déserteurs et des passagers clandestins. Par ailleurs, le mandataire ne dispose habituellement d'aucun moyen pour se prémunir contre un tel problème.

L'organisme et la Fédération demandent respectueusement que le Projet de loi C-86 soit modifié de façon à exclure les mandataires de la définition de «transporteur» ou, à défaut, soustraire les mandataires des dispositions des paragraphes 91.1 et 92.1 de même que des articles 92 et 93;

### b) Les frais administratifs

Le pouvoir dont est investi le Ministre par application du paragraphe 91.1 proposé et en vertu duquel il peut, provisoirement et ensuite définitivement, imputer des frais administratifs aux transporteurs et, par définition, à «ses mandataires», est très large et vague.

L'organisme et la Fédération suggèrent respectueusement qu'on éclaircisse dans la Loi les frais administratifs proposés au lieu de les définir dans le Règlement et que, de toute façon, ces frais ne soient applicables qu'aux personnes qui auront été désignées par un tribunal comme ayant contrevenu à la Loi.

# c) Équité procédurale

Les dispositions en vertu desquelles un transporteur (ou «ses mandataires») doit assumer les frais médicaux et de renvoi, de même que les frais administratifs pour les déserteurs et les passagers clandestins ne sont pas détaillées dans le projet de

loi C-86. En fait, il ressort que le droit d'un transporteur à exiger du Ministre qu'il prouve devant un tribunal que de tels frais peuvent être mis à sa charge a tout simplement été supprimé.

En vertu de l'article 93 actuel, un transporteur peut, après réception de l'ordonnance écrite, s'opposer au prélèvement d'une somme sur le cautionnement pour couvrir les frais médicaux et de renvoi, de même que les frais administratifs. Cette garantie procédurale devrait être maintenue.

En vertu du paragraphe 92.1 proposé, si le responsable néglige de déposer un cautionnement, un jugement peut être enregistré contre le transporteur ou ses mandataires sans audience préalable. Par esprit d'équité, nous croyons qu'une audience devrait être tenue avant qu'un jugement ne soit enregistré.

L'organisme et la Fédération proposent respectueusement de maintenir les garanties énoncées à l'article 93 actuel et de les inclure également dans l'article 92.1 proposé.

#### 7. CONCLUSION

En conclusion, l'organisme et la Fédération font respectueusement remarquer que les dispositions de la Loi et du projet de loi C-86 en vertu desquelles un transporteur (et «ses mandataires») doit déposer un cautionnement ont un effet néfaste sur leurs membres.

En outre, les modifications proposées sont dénuées de garanties, et les procédures d'exécution ne permettent pas de garantir une application régulière de la loi. L'organisme et la Fédération recommandent donc que les changements suivants soient apportés au projet de loi C-86 :

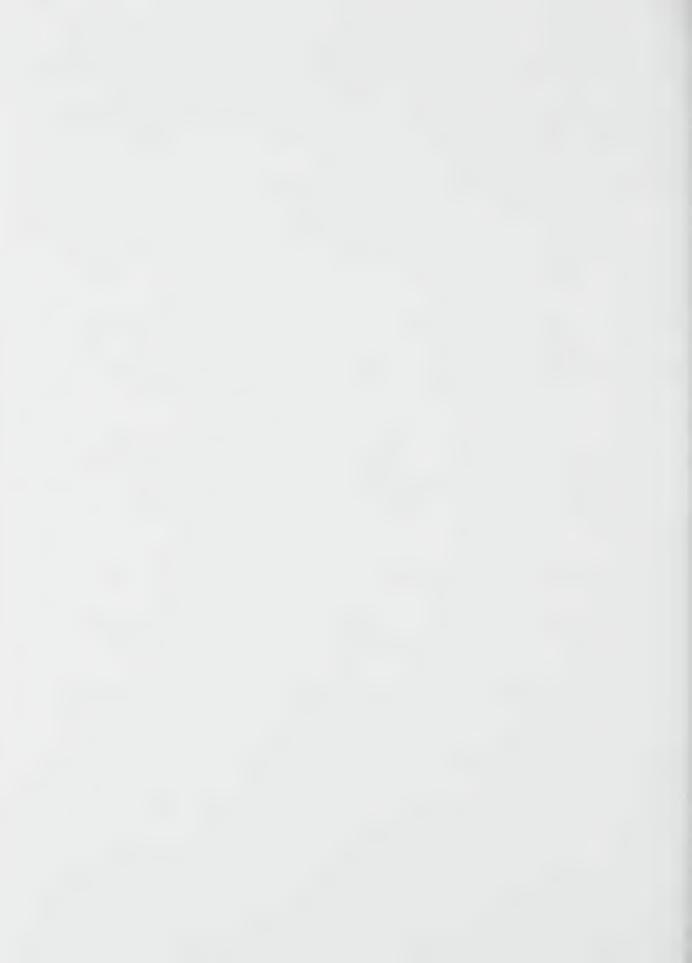
- Exclure les mandataires de la définition de 
  «transporteur» ou encore, la modifier de façon à 
  soustraire les mandataires à l'application des 
  paragraphes 91.1 et 92.1 et des articles 92 et 93 
  proposés;
- Éclaircir dans la Loi les frais administratifs proposés au lieu de les définir dans le Règlement, et inclure une procédure exigeant que l'on établisse la responsabilité quant aux frais administratifs;
- Préserver les garanties prévues actuellement à l'article 93 pour tout prélèvement sur le cautionnement et prévoir un mécanisme pour contester la décision du Ministre d'enregistrer un jugement, conformément au paragraphe 92.1 proposé.

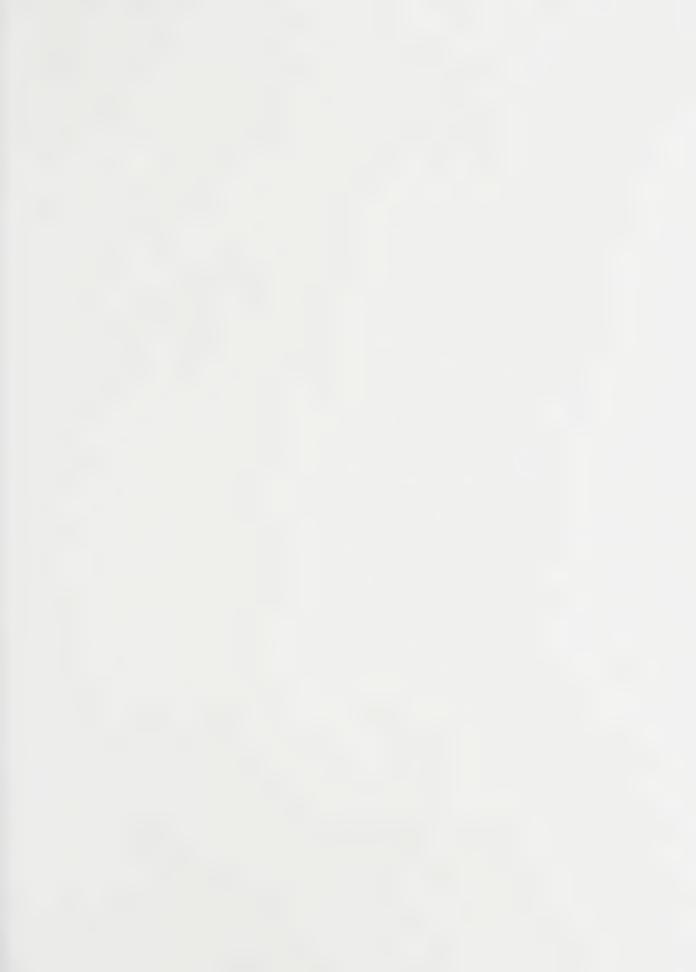
(TRADUCTION)

## **AUTRES RECOMMANDATIONS**

- 1. Modifier le projet de loi C-86 de manière à prendre en considération la question des passagers clandestins et les impératifs commerciaux auxquels obéit l'industrie internationale de la navigation, plutôt que d'adopter une politique «générale» conçue pour d'autres modes de transport (transport aérien et transport terrestre), appliquée d'une façon non officielle et non systématique à nos membres. Il ne faudrait pas que les transporteurs maritimes fassent les frais de la présence de passagers clandestins.
- 2. Modifier le projet de loi C-86 pour que les entreprises aient l'assurance formelle (suivant une disposition du projet de loi) que le ministre, dans un cas d'arbitrage, s'intéressera à la substance et aux détails du dossier de nos membres, ne se contentant pas de porter des jugements étroits fondés sur l'interprétation simpliste de la loi et des règlements.
- 3. Étant donné les risques graves pour la sécurité et l'environnement que pose la présence croissante de passagers clandestins, nous exhortons les membres du Comité à proposer au gouvernement d'amorcer des négociations bilatérales et multinationales avec les principaux pays concernés, en vue de conclure un accord international sur les réfugiés et sur les problèmes liés à la sécurité et au rapatriement, afin que cette question soit réglée au niveau des États, comme il se doit.
- 4. Revenir à l'ancienne définition du «transporteur», laquelle exclut le «mandataire».
- 5. Les frais des mesures de renvoi devraient être partagés entre les gouvernements concernés, et non être imposés à un tiers innocent.
- 6. Retirer du projet de loi toute disposition visant la saisie d'un navire, à titre de garantie. À elle seule, la cargaison peut valoir cent millions ou davantage.
- 7. Remplacer par une période plus appropriée, le délai prévu à l'article 91.1 pour en appeler de l'imputation provisoire.
- 8. Rétablir aux endroits appropriés, soit aux articles 89.1 et paragraphe 91.1(2), l'expression «enfreint sciemment».













From the Chamber of Shipping of British Columbia:

R.G. Barlow, President and Chairman Immigration Committee;

Captain R.C. Stevens, Executive Director.

From The Shipping Federation of Canada:

Captain F.C. Nichol, President.

De Chamber of Shipping of British Columbia:

R.G. Barlow, président et président du Comité sur l'immigration:

Capitaine R.C. Stevens, directeur exécutif.

De The Shipping Federation of Canada:

Capitaine F.C. Nichol, président.

# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Lettermail

Poste-lettre

Port pavé

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

#### At 9:00 a.m.

From the Canadian Public Health Association:

Dr. Nicholas Birkett, President, Canadian Association of Teachers of Community Health (CATCH), Associate Professor, Department of Epidemiology and Community Medicine, University of Ottawa;

Dr. Pran Manga, Professor, Master of Health Administration Program Director, Faculty of Administration.

From the Law Union of Ontario:

Barbara Jackman, Barrister & Solicitor;

J. Robert Kellerman, Barrister & Solicitor.

At 2:00 p.m.

From the National Indo-Canadian Council (NICC):

Gyan Nath, President;

Phyl Gomes, Vice-President, (Women):

Dr. C.I. Petros, Past President.

Demetrious G. Papademetriou, Senior Associate, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., U.S.A.

John Frecker, (Former Commissioner, Law Reform Commission), Ottawa, Ontario.

(Continued on previous page)

#### TÉMOINS

#### À 9 h 00

De l'Association canadienne de la santé publique:

D' Nicholas Birkett, président, Canadian Association of Teachers of Community Health (CATCH), Associate Professor, Department of Epidemiology and Community Medicine, Université d'Ottawa;

Dr Pran Manga, professeur, Master of Health Administration Program Director, Faculty of Administration.

De la Law Union of Ontario:

Barbara Jackman, avocat et conseiller;

J. Robert Kellerman, avocat et conseiller.

#### À 14 h 00

Conseil national indo-canadien (CNIC):

Gyan Nath, président;

Phyl Gomes, vice-président, (des femmes);

Dr C.I. Petros, ancien président.

Demetrious G. Papademetriou, Associé principal, Carnegie Endowment for International Peace, (Washington, D.C., États-Unis).

John Frecker, (ancien commissaire - La Commission de la Réforme, Ottawa, Ontario).

(Suite à la page précédente)

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Thursday, September 17, 1992

Chairman: Blaine Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 12

Le jeudi 17 septembre 1992

Président: Blaine Thacker

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

BILL C-86

An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof

PROJET DE LOI C-86

Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence

RESPECTING:

Order of Reference

**CONCERNANT:** 

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

**TÉMOINS:** 

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991–1992

#### LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

Chairman: Blaine Thacker

Members

Warren Allmand Harry Chadwick Joe Comuzzi Doug Fee Benno Friesen Fernand Jourdenais Dan Heap Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

## COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

Président: Blaine Thacker

Membres

Warren Allmand Harry Chadwick Joe Comuzzi Doug Fee Benno Friesen Fernand Jourdenais Dan Heap Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Santosh Sirpaul

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 17, 1992 (19)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met at 9:15 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Dan Heap and Fernand Jourdenais.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Ottawa-Carleton Regional Coordinating Committee on Violence Against Women: Lori Pope, Member of the Board; Lucya Spencer, Member of the Board; Ms Dungvuong, Staff and Jackie Bittencourt-Sztein, Staff. From the Alberta Association of Immigrant Serving Agencies: Maureen P. Gross, Provincial Coordinator and Ted Walter, Executive Director. From The Black Coalition of Quebec: Dan Philip.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992.)

The Committee resumed consideration of Clause 1.

Lucya Spencer, Lori Pope and Jacqueline Bittencourt-Sztein from the Ottawa-Carleton Regional Co-ordinating Committee on Violence Against Women made statements and, with the other witness, answered questions.

Maureen P. Gross and Ted Walter from the Alberta Association of Immigrant Serving Agencies made statements and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Alberta Association of Immigrant Serving Agencies be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix "C-86/38")

Dan Philip from The Black Coalition of Quebec made a statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by The Black Coalition of Quebec be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "C-86/39")

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m., this day.

# AFTERNOON SITTING (20)

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met at 2:04 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 17 SEPTEMBRE 1992 (19)

[Traduction]

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit à 9 h 15, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (président).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Dan Heap et Fernand Jourdenais.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du Comité de coordination de la région d'Ottawa-Carleton sur la violence faite aux femmes: Lori Pope, membre du conseil; Lucya Spencer, membre du conseil; Jacqueline Bittencourt-Sztein, membre du personnel; M<sup>me</sup> Dungvuong, membre du personnel. De l'Alberta Association of Immigrant Serving Agencies: Maureen P. Gross, coordonnatrice provinciale; Ted Walter, directeur exécutif. De la Ligue des Noirs du Québec: Dan Philip.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 23 juin 1992, fascicule  $n^{\circ}$  1).

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Lucya Spencer, Lori Pope et Jacqueline Bittencourt-Sztein, du Comité de coordination de la région d'Ottawa-Carleton sur la violence faite aux femmes, font un exposé et, avec l'autre témoin, répondent aux questions.

Maureen P. Gross et Ted Walter de l'Alberta Association of Immigrant Serving Agencies, font des exposés et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire de l'Alberta Association of Immigrant Serving Agencies soit publié en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-86/38»).

Dan Philip, de la Coalition des Noirs du Québec, fait un exposé et répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire de la Coalition des Noirs du Québec figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-86/39»).

À 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (20)

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit à 14 h 04, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

Members of the Committee present: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen and Dan Heap.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Manitoba Interfaith Immigration Council Inc.: Martin M. Dolin, Executive Director and Thomas R. Denton, Executive Director, International Centre of Winnipeg, Citizenship Council of Manitoba. From MOSAIC, Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities: Fiona Begg, Vice President and Michael Murphy, Executive Director. From VIGIL, Toronto, Ontario: Esther Ishimura, President and Gwen Smith, Vice President.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992.)

Martin M. Dolin and Thomas R. Denton from the Manitoba Interfaith Immigration Council Inc. made statements and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by Thomas R. Denton, Citizenship Council of Manitoba be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix "C-86/40")

Fiona Begg and Michael Murphy from MOSAIC, Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities made statements and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by MOSAIC, Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "C-86/41")

Esther Ishimura and Gwen Smith from VIGIL Toronto made statements and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by VIGIL Toronto be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix "C-86/42")

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m., Thursday, October 29, 1992.

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen et Dan Heap.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du Manitoba Interfaith Immigration Council Inc.: Martin M. Dolin, directeur exécutif; Thomas R. Denton, directeur exécutif, Centre international de Winnipeg, Conseil de la citoyenneté du Manitoba. Du Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities (MOSAIC): Fiona Begg, vice-présidente; Michael Murphy, directeur exécutif. De VIGIL Toronto: Esther Ishimura, présidente; Gwen Smith, vice-présidente.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence (voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 23 juin 1992, fascicule  $n^o$  1).

Martin M. Dolin et Thomas R. Denton du Manitoba Interfaith Immigration Council Inc., font des exposés et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par Thomas R. Denton, du Conseil de la citoyenneté du Manitoba, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-86/40»).

Fiona Begg et Michael Murphy du Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities, font des exposés et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire du Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities (MOSAIC) figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (voir Appendice «C-86/41»).

Esther Ishimura et Gwen Smith, de VIGIL Toronto, font des exposés et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire de VIGIL Toronto, figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir Appendice «C–86/42»*).

À 17 h 20, le Comité s'ajourne au jeudi 29 octobre 1992, 9 h 30.

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

La greffière du Comité

Santosh Sirpaul

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, September 17, 1992

[Traduction]

#### **TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 17 septembre 1992

• 0915

The Chairman: Order.

We are resuming consideration of Bill C-86, an Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

We have three groups appearing this morning, at 9 a.m., 10 a.m., and 11 a.m. Our first group is from the Ottawa-Carleton Regional Co-ordinating Committee on Violence Against Women. Members, I introduce to you Ms Lori Pope, who is on the board, and ask Ms Pope if she would be kind enough to introduce her colleagues and then to make their presentation.

Ms Lori Pope (Board Member, Ottawa-Carleton Regional Co-ordinating Committee on Violence Against Women): Actually, what I will do is introduce Lucya Spencer, who is going to lead things off for our organization.

Ms Lucya Spencer (Board Member, Ottawa-Carleton Regional Co-ordinating Committee on Violence Against Women): Thank you very much, Lori.

While it is true that we are here representing the regional co-ordinating committee, we are also representing a subcommittee or suborganization of that larger committee. We are here as representatives from the Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse. This is an organization that was started a few years ago in response to the need for services to victims of abuse in Ottawa-Carleton. This organization is the only one of its kind in this particular region. We have been trying to provide sensitive and cultural services to these women who find themselves in a abusive situation in their households and among their family members.

This morning we want to present to you our views about Bill C-86 as it affects the women we represent. We have had an opportunity to read certain portions of the bill, and my colleagues here this morning are going to speak to certain parts of it.

We look at the bill and we realize that it does not represent the realities of refugee women who are fleeing from one sort of violence or the other in their respective homelands. It does not acknowledge that women who are fleeing from these types of situations do not have the time to gather together the documentation they will need.

This bill does not recognize what happens to a woman when sponsorship breaks down in her household or within her family.

This bill, too, does not look at the situation of domestic workers. It is true that just recently the government put a new policy in place. This particular policy, along with this bill, does not look at the exploitation and the abuse faced by domestic workers in their situation.

Le président: La séance est ouverte.

Nous reprenons l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Trois groupes comparaissent ce matin: à 9 heures, à 10 heures et à 11 heures. Le premier groupe représente le Comité de coordination de la région d'Ottawa-Carleton sur la violence faite aux femmes. Membres du comité, je vous présente M<sup>me</sup> Lori Pope, membre du Conseil. Madame Pope, auriez-vous l'obligeance de nous présenter vos collègues? Nous passerons ensuite à l'exposé.

Mme Lori Pope (membre du Conseil, Comité de coordination de la région d'Ottawa-Carleton sur la violence faite aux femmes): En fait, je vais vous présenter Lucya Spencer, celle qui va prendre la parole la première en notre nom.

Mme Lucya Spencer (membre du Conseil, Comité de coordination de la région d'Ottawa-Carleton sur la violence faite aux femmes): Je vous remercie, Lori.

Nous représentons effectivement le comité de coordination régional, mais nous représentons également un sous-comité ou, si vous voulez, une organisation qui relève de ce comité. Nous sommes ici comme représentantes des Femmes immigrantes et femmes des minorités visibles qui luttent contre la violence. Il s'agit d'une organisation lancée il y a de cela quelques années en vue d'offrir des services aux victimes de violence de la région d'Ottawa-Carleton. Il s'agit de la seule organisation du genre dans la région. Nous nous efforçons d'offrir des services bien adaptés, notamment sur le plan culturel, aux femmes qui sont victimes de violence au foyer et dans leur entourage familial.

Ce matin, nous souhaitons vous exposer notre avis au sujet des effets du projet de loi C-86 sur les femmes que nous représentons. Nous avons eu l'occasion de lire certains passages du projet de loi et, ce matin, mes collègues vont en commenter certaines parties.

À la lecture du projet de loi, nous avons constaté qu'il ne correspond pas à la réalité des femmes réfugiées qui fuient une forme quelconque de violence dans leur pays d'origine. La mesure ne tient pas compte du fait que les femmes qui cherchent à se soustraire à ce genre de situation n'ont pas le temps de réunir la documentation dont elles auront besoin.

Le projet de loi ne tient pas compte des répercussions sur la femme d'une rupture de l'engagement de parrainage dans son foyer ou son milieu familial.

Il ne tient également pas compte de la situation des travailleurs domestiques. Tout récemment, il est vrai, le gouvernement a mis en application une nouvelle politique. Cependant, ni cette politique ni le présent projet de loi n'abordent les situations d'exploitation et de violence auxquelles peuvent être exposés les travailleurs domestiques.

As an organization, we are also very concerned about what happens to a number of women who may enter this country without the type of documentation that is requested. We are also very concerned about senior immigration officers having a lot of power and authority, and we are fearful that genuine refugees will be turned back without having the opportunity to present their case.

We are also very concerned about the intervention of the minister in cases that may need some sort of intervention. As an organization, we are here this morning to present these and other concerns to you.

I have with me Lori Pope, as you heard before, who is also a board member of Immigrant and Visible Minority Women Against Abuse; Jacqueline Bittencourt, who is a front-line worker, a crisis worker within the same organization; Ms Dungvuong, who is the executive co-ordinator of the organization. I now hand it over to Lori Pope.

Ms Pope: I am going to address my comments to two main issues: first, some of the ways this bill hurts women by what it does, and second, the way this bill hurts women by not protecting them, by things it doesn't do. In the first category, some of the ways this bill hurts, I am going to make four points.

First, we believe that the obligation to provide information to senior immigration officers under proposed subsection 45.(5) will hurt women refugees, especially those who have experienced sexual torture.

Women are reluctant to talk about sexual assaults against them because of attitudes that persist in blaming the victim of these assaults. As documented by Amnesty International, Human Rights Watch, and other human rights organizations, we know that sexual assault is a very common form of torture by governments and organized opposition groups.

## • 0920

Senior immigration officers do not receive training about sexual assault and its effects on women. They do not know how to approach women in initial contacts at the border or entry points so that women will feel free to talk to them about their experiences. Even if they were to receive training however, we believe that women who have good reason not to trust authorities in their own country are not necessarily going to feel they can trust the people in uniform they meet at the border or tell them very intimate details about their lives and the torture they've gone through.

We're concerned that women who don't reveal sexual torture in their first interviews may later be found to be not credible or punished in some other way, despite the fact that their reason for not talking about these experiences is completely reasonable.

Our second point is that it should not be up to the claimant to justify the closing of a refugee hearing to the public under proposed subsection 69.(2). It can be very difficult for people to talk about persecution, particularly

#### [Translation]

Notre organisation s'inquiète grandement aussi du sort des femmes qui entrent au Canada sans la documentation requise. L'ampleur des pouvoirs accordés aux agents d'immigration principaux nous inquiète beaucoup également. Nous craignons que des réfugiées authentiques seront rejetées sans avoir eu l'occasion d'exposer leur cas.

Nous sommes extrêmement inquiètes également de la nature de l'intervention ministérielle dans les cas où cela peut s'avérer nécessaire. Nous sommes donc ici ce matin pour vous exposer ces inquiétudes et d'autres encore.

Je suis accompagnée de Lori Pope, comme vous le savez. Elle fait également partie du Conseil des femmes immigrantes et femmes des minorités visibles qui luttent contre la violence. Je suis également accompagnée de Jacqueline Bittencourt, intervenante de première ligne pour le compte de la même organisation et par M<sup>me</sup> Dungvuong, coordonnatrice exécutive de l'organisation. Je cède maintenant la parole à Lori Pope.

Mme Pope: Je vais tout d'abord vous énumérer certains torts causés aux femmes par les dispositions de cette mesure, puis je vais vous dire en quoi le projet de loi fait du tort aux femmes en ne prévoyant rien ou, si vous voulez, en ne les protégeant pas. Pour ce qui est des torts causés par le projet de loi, j'aborderai quatre aspects.

Premièrement, nous estimons que l'obligation de fournir des renseignements aux agents d'immigration principaux aux termes du paragraphe 45.(5) proposé fera du tort aux femmes réfugiées, notamment à celles qui ont été torturées sexuellement.

Les femmes ne parlent qu'avec réticence d'agressions sexuelles, sachant qu'on continue d'avoir tendance à blâmer la victime. Le phénomène est bien documenté par Amnistie internationale, Human Rights Watch et d'autres mouvements en faveur des droits de la personne: L'agression sexuelle est une forme de torture très communément pratiquée par des gouvernements et des groupes d'opposition organisés.

L'agression sexuelle et ses effets sur les femmes ne sont pas des questions à l'égard desquelles les agents d'immigration principaux reçoivent une formation. Ces agents ne savent pas comment aborder les femmes lors du premier contact, soit aux frontières, soit aux points d'entrée, de sorte que ces dernières se sentent à l'aise de leur confier leurs expériences. Même s'ils étaient formés, nous croyons que des femmes qui ont appris à se méfier à juste titre des autorités de leur propre pays n'estimeront pas nécessairement pouvoir faire confiance aux gens en uniforme qu'elles rencontrent aux frontières ou leur livrer des détails intimes au sujet de leur vie et des tortures qu'elles ont subies.

Ainsi, nous craignons que pour s'être abstenues de faire part de leurs expériences pour des raisons fort compréhensibles, des femmes puissent réduire leur crédibilité future ou être pénalisées d'une manière quelconque pour n'avoir pas révélé au cours des premières entrevues qu'elles ont été soumises à des tortures sexuelles.

Deuxièmement, ce n'est pas le demandeur qui devrait avoir à justifier, comme le propose le paragraphe 69.(2), la fermeture au public d'une audience sur le statut de réfugié. Il est parfois très difficile pour les gens qui ont été persécutés

involving sexual torture. Having to reveal such information as part of the actual request to close the hearing may be something a women is simply not prepared to do, and thus she will just self-censor and not give all the information she ought to in order to have a successful claim. Her claim could be denied because she talks about one of the ways she's been tortured.

Similarly with regard to the actual hearing under paragraph 69.(1)(5)(b), the Minister of Employment and Immigration may be allowed by the board to question the claimant and to make representations about the claim. This is no longer limited merely to the issue of the person's eligibility to make a claim under this new bill; this brings the minister out from behind the curtain and makes the hearing into an adversarial hearing.

Given that one of the greatest fears of victims of sexual assault is not being believed, cross-examining somebody on an experience such as sexual assault is not the way to obtain the best evidence. It's going to be self-defeating if you're trying to get the whole story of why this person is claiming refugee status. It is more likely to discourage women from speaking freely than to encourage it.

Further, it's not uncommon for women who have experienced multiple sexual assaults, which is again very common if they've been sexually assaulted by soldiers in prison, to have flashbacks to other incidents while they're describing one particular incident. This can lead to confusion in testimony that could be exploited in cross–examination by the minister's representative and make a claimant appear untruthful, when in fact she's exhibiting the symptoms any person who has experienced sexual assault would exhibit.

My final point on the ways this bill hurts women is regarding immigrant women as opposed to refugee women. Immigrant women who are required by paragraph 14.(5)(b) and the regulations to live in a certain place after coming to Canada may be isolated and effectively denied the resettlement services essential to integration into Canada. In particular, the lack of language services and services for abused women in remote centres will endanger women who are abused by their partners since they'll be less able to escape.

We even see this problem in Ottawa, although our organization is able to redress it to a certain extent, but there are many shelters in Ottawa where only English and French are spoken. So a women fleeing a situation of sponsorship breakdown because of abuse, who speaks Spanish or another language, can't actually access the service.

## [Traduction]

de parler de leur expérience, notamment en matière de torture sexuelle. Il se peut qu'une femme ne soit tout simplement pas disposée à révéler des renseignements de ce genre dans le cadre d'une demande d'audience à huis clos. En pratiquant l'auto-censure, le demandeur risque de ne pas fournir toute l'information qui pourrait garantir la réussite de sa démarche. Une femme pourrait voir sa demande rejetée parce qu'elle n'a parlé que de l'une des formes de torture qu'elle a subie.

Dans le même ordre d'idées, pour ce qui est des audiences en tant que telles, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration peut, selon l'alinéa 69.(1)(5)b), être autorisé par la Commission à interroger le demandeur et à formuler des observations au sujet de la demande. D'après le projet de loi, l'intervention du ministre ne vise pas seulement la question de l'admissibilité du demandeur, car la participation du ministre est prévue à l'étape des audiences et on aboutit ainsi à un processus contradictoire.

Puisque les victimes d'agressions sexuelles ont la hantise de n'être pas crues, le contre-interrogatoire ne semble pas être la façon indiquée d'obtenir la meilleure preuve. Si l'objectif du processus consiste à obtenir une explication complète des raisons qui motivent la demande de statut de réfugié, alors cette façon de faire les choses n'est pas la bonne. Au lieu d'encourager les femmes à s'exprimer librement, on risque d'obtenir l'effet contraire.

De plus, dans le cas de femmes qui ont subi des agressions sexuelles multiples, ce qui arrive très souvent si elles ont fait l'objet d'agressions sexuelles en prison de la part de gardiens, les flash-backs ne sont pas inhabituels. Ces femmes se rappellent d'autres incidents quand elles décrivent un événement donné. Le phénomène peut donner l'impression d'un témoignage confus, ce que risque d'exploiter en contre-interrogatoire le représentant du ministre pour montrer qu'un demandeur ne dit pas la vérité. Pourtant, toute personne ayant subi une ou plusieurs agressions sexuelles risquerait de présenter les mêmes symptômes.

Je tiens à dire enfin que ce projet de loi fait du tort aux femmes parce qu'il établit une différence entre les femmes immigrantes et les femmes réfugiées. Selon l'alinéa 14.(5)b) et les règlements, les femmes immigrantes sont tenues de vivre en un endroit donné après leur venue au Canada. Elles risquent ainsi d'êtres isolées et privées à toutes fins utiles des services de réinstallation qui sont essentiels pour assurer leur intégration au Canada. Je pense notamment à l'absence de services linguistiques et de services destinés aux femmes maltraitées dans les centres reculés. Dans ces endroits, les femmes maltraitées seront moins en mesure de se soustraire à la violence.

Nous avons constaté ce problème à Ottawa, même si notre organisation est en mesure de le surmonter dans une certaine mesure. Dans bon nombre de refuges à Ottawa, on ne parle que l'anglais et le français. Ainsi, une femme dont le contrat de parrainage a pris fin pour cause de violence et qui ne parle que l'espagnol ou une autre langue n'a pas accès aux services.

Also of great concern to us is what this bill does not do. It doesn't protect women from persecution in other countries because it doesn't include sex as a ground of persecution that's recognized by the Convention refugee definition. The violation of women's basic human rights to security of the person, freedom of movement, the presumption of innocence and equal access to food, education and health care has too often not been seen as persecution, because the people who are persecuted are women rather than a particular political party, religion, or race.

Excuses for not considering serious violations of women's human rights to be persecution include the finding that this persecution happens to all women, as in the case of young Tamil women who were raped by members of the Indian peacekeeping forces posted to Sri Lanka. Another justification is that it's local custom, the when-in-Rome excuse; you may have read the article about the young woman from Saudi Arabia who was denied refugee status for exactly that reason.

Our position is that these are political acts. Denying women the right to drive a car and then imprisoning them because they drive a car is a political decision, not a cultural decision. It's as much a political statement for the women to drive a car as it is to be producing an anti–government pamphlet or participating in an anti–government march.

• 0925

Another excuse for not recognizing these things as persecution is that it is a private matter, such as in the cases of dowry burnings, or wife battering. Our position is that there have been many instances when the Immigration and Refugee Board and even the Federal Court have recognized that the persecution of a citizen by fellow citizens that is not stopped or prevented by the local authorities is ground for recognition as a refugee. Scholars such as Jim Hathaway also supports this view. We believe that is also true for women who are persecuted by other members of their society, if the government doesn't do something to stop it.

Another excuse for not considering these matters to be serious violations or justification for refugee status is that these matters are in accordance with local law. Even in cases where this law violates a woman's basic right to the presumption of innocence, rape victims who are unable to prove their rape charge because they do not have the number of male witnesses required by the law can be charged and put in prison, as they are, for having sex outside of marriage. They have had to admit to that in order to bring forward the rape charge. It is a catch-22. We say these women deserve international protection of their human rights.

[Translation]

Nous nous inquiétons aussi beaucoup de ce qui n'est pas prévu dans ce projet de loi. Il ne protège pas les femmes de la persécution dans d'autres pays puisqu'il ne reconnaît pas le sexe comme motif de persécution des réfugiés au sens de la Convention. Il arrive trop souvent qu'on n'assimile pas à la persécution la violation des droits fondamentaux des femmes à la sécurité personnelle, à la liberté de circulation, à la présomption d'innocence et à un accès égal à l'alimentation, à l'éducation et aux soins de santé. Il en est ainsi parce que les personnes persécutées sont des femmes plutôt que d'être un parti politique, une religion ou une race.

On prend pour prétexte pour ne pas considérer la persécution comme une grave violation des droits de la personne le fait que cette persécution vise l'ensemble des femmes. C'est le cas des jeunes femmes tamoules violées par des membres du contingent indien de maintien de la paix affectés au Sri Lanka. Autre justification: la coutume locale. Vous avez peut-être lu l'article au sujet de la jeune femmme d'Arabie saoudite qui s'est vue refuser le statut de réfugié justement pour cette raison.

Pour nous, il s'agit là de gestes d'ordre politique. Lorsqu'on prive les femmes du droit de conduire une automobile et qu'on les emprisonne parce qu'elles le font, on prend une décision d'ordre politique et non pas d'ordre culturel. Dans un tel contexte, les femmes qui conduisent une voiture posent un geste politique tout autant que si elles rédigeaient un pamphlet ou manifestaient contre le gouvernement.

Si de tels incidents ne sont pas considérés comme de la persécution, c'est qu'on estime qu'il s'agit de la vie privée, comme dans les cas de dot brûlée ou de femmes battues. Nous soulignons que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et la Cour fédérale elle-même ont maintes fois reconnu que la persécution d'un citoyen par ses concitoyens qui n'est pas arrêtée ou empêchée par les autorités locales est un motif de reconnaissance du statut de réfugié. Des auteurs, notamment Jim Hathaway, sont également de cet avis. La même reconnaissance devrait être accordée aux femmes qui sont persécutées par d'autres membres de leur société, si le gouvernement ne fait rien pour empêcher la situation.

Une autre raison pour laquelle on n'estime pas que ces questions représentent de graves violations ou une justification pour accorder le statut de réfugié est qu'il s'agit souvent de questions qui sont conformes à la loi locale. Et même lorsque la loi bafoue le droit fondamental de présomption à l'innocence d'une femme, les victimes de viol qui ne trouvent pas le nombre de témoins mâles prévu par la loi pour corroborer cette accusation peuvent être accusées à leur tour d'avoir eu des relations extra-maritales et être incarcérées; car, pour porter une accusation de viol, il faut reconnaître qu'il y a eu relation. Par conséquent, elles ne peuvent jamais avoir gain de cause. À notre avis, il faut assurer une protection internationale des droits de la personne dans ces cas.

Until sex is included as a specific ground under the refugee definition, decision-makers will be able to reject claims of asylum from women who face persecution, even death, because our notion of what a refugee is reflects men's experience but not women's. Adding sex as a ground sends the message that women-specific persecution by a government, or from which a government is unable to protect its citizens, is a violation of human rights.

The response of some to the complaint of this exclusion of women from the refugee definition is that women who experience this type of problem will be protected under the humanitarian and compassionate review that is made at the end of the refugee determination process if a person is unsuccessful. In fact, this was the argument made by counsel for the minister in the Ward case that went to the Supreme Court of Canada last spring. The argument was made against a broad definition of social group in the definition of refugee. You always have to resort to the humanitarian and compassionate review.

I think you have been given a recent article from *The Toronto Star* that shows exactly how lacking in compassion Canada Immigration is in making this review. This article speaks about a woman named Dularie Boodlal, who entered into an arranged marriage in Trinidad when she was 17 years old. On her wedding night she was beaten into unconsciousness, and her husband did various unspeakable things to her for the following 17 years. When she was considering suicide her friends convinced her to come to Canada to escape him rather than take her own life. He followed her here two weeks later and continued to assault and threaten her with death. He was convicted a number of times of assault and uttering death threats. Finally, while he was serving a two-year term in jail, he was returned to Trinidad. He continues to threaten her by post and telephone.

Dularie's refugee claim was rejected. Although she was found to be credible, the board said it regretted the fact that her case did not fit into the definition, even though the police in Trinidad, whom she had approached a number of times, had told her it was a private matter and they refused to protect her.

Voluminous documentation was submitted for the humanitarian and compassionate review. Immigration, however, ruled that there are no compelling grounds to warrant favourable consideration. They ignored evidence from social workers, shelter workers and her employer. She had to quit her job because he was harassing her so badly at work. They ignored a tape of his threats of killing her, cutting her up and everything else, and instead painted her as somebody who was trying to subvert the refugee system, implying that she was an opportunist who was just making this all up so she could stay in Canada. This is just outrageous.

This decision on the part of Immigration shows that there is a real danger in administrative decision—making and the lack of a proper appeal process. We ask that this bill add sex as a ground under the refugee definition and provide protection from unfair and anti-woman decision—making at the humanitarian and compassionate review stage.

[Traduction]

Tant que la définition de réfugié ne tiendra pas compte du sexe, les décideurs pourront écarter les demandes d'asile formulées par des femmes menacées de persécution, voire de mort, parce que notre notion de réfugié ne tient compte que de l'expérience masculine. Si le sexe devenait un critère, on transmettrait un message selon lequel la persécution des femmes ou la non-protection de ses citoyens par un gouvernement constituerait une violation des droits de la personne.

Cette exclusion des femmes de la définition porte certains à dire qu'elles seront protégées en vertu du réexamen pour des raisons humanitaires amorcé à la fin du processus de détermination lorsqu'une personne a été déboutée. En fait, c'est l'argument qu'a présenté le conseiller du ministre dans l'affaire Ward dont la Cour suprême du Canada a été saisie le printemps dernier. On ne tenait pas à ce que la définition de réfugié comprenne un important groupe social. Il faut toujours avoir recours à ce réexamen par souci d'ordre humanitaire.

Je crois qu'on vous a remis un article tiré du *Toronto Star* qui illustre à quel point le ministère de l'Immigration manque de compassion lors de ce réexamen. D'après cet article, une dénommée Dularie Boodlal a conclu un mariage de raison à la Trinité lorsqu'elle avait 17 ans. Le soir de ses noces, elle a été battue jusqu'à ce qu'elle s'évanouisse et son mari lui a fait vivre le martyre pendant 17 années. Elle songeait au suicide et ses amis l'ont convaincue de fuir au Canada pour échapper à son mari plutôt que de s'en prendre à elle-même. Il l'a suivie 15 jours plus tard et a continué à l'agresser et à la menacer de mort. Il a été condamné à quelques reprises pour ces agressions et ces menaces de mort. Enfin, pendant qu'il purgeait une peine de deux ans, on l'a renvoyé à la Trinité. Il continue de la menacer par courrier et par téléphone.

La demande de statut de réfugié de Dularie a été rejetée. Sa crédibilité n'était pas mise en doute, mais la Commission a dit regretter que sa situation ne cadre pas avec la définition même si la police à la Trinité à laquelle elle avait eu recours à maintes reprises lui avait dit qu'il s'agissait d'une question privée en refusant de la protéger.

Une documentation volumineuse a été présentée lors du réexamen par souci d'ordre humanitaire. Toutefois, le ministère a jugé qu'il n'existait pas de motifs contraignants de renverser la décision. La Commission n'a pas tenu compte des témoignages des travailleurs sociaux, des personnes chargées du refuge et de son employeur. Elle avait quitté son emploi parce que son mari la harcelait au travail. On n'a pas tenu compte d'un enregistrement où il menaçait de la tuer, de la découper, etc.; on l'a considérée comme une personne qui tentait de renverser le système, en laissant entendre qu'elle était une opportuniste qui avait tout inventé pour rester au Canada. C'est tout simplement scandaleux.

La décision de la Commission illustre les réels dangers que représentent des décisions administratives et l'absence d'un processus d'appel approprié. Nous demandons que le sexe soit ajouté comme critère dans la définition de réfugié et que les femmes soient protégées contre ces décisions injustes lors du réexamen par souci d'ordre humanitaire.

This bill also does not adequately protect women from persecution here in Canada. I am speaking here of the issue of sponsorship breakdown. We believe that the current process followed for sponsorship of fiancées and inland sponsorship of spouses provides abusive husbands with another weapon with which to abuse their wives. That weapon is Canada Immigration. This is something that should have been changed in this bill and was not.

My language may seem strong, but the more I see of this unfortunate situation, the more obvious to me is the pattern of abuse and the connection with the immigration process.

• 0930

For example, with fiancés, if a woman is sponsored to come to Canada by her fiancé the couple must marry within 90 days of her arrival. In many cases the threat of not being married encourages a woman to stay in a situation of abuse. This could be physical abuse, emotional abuse, or in a case I encountered recently the husband refused to marry his fiancée until she went to a lawyer and signed over all her property rights that would ordinarily be hers under provincial law, ensuring that she is completely dependent on him, and another way of forcing her to stay in this abusive relationship.

Women may not be able to return to their community with the stigma of rejection and therefore may feel that they have to stay in Canada and therefore will put up with anything in order actually to be married to the person.

If a woman is here without formal status or without permanent status as a student or visitor and marries a Canadian and is then sponsored inland by her husband, this process can take up to two years before she actually gets her record of landing. It is not uncommon during this period of time for the relationship to break down, and the relationship here of male power and female dependency, which is fostered by the sponsorship, is one that makes women particularly susceptible to abuse. Add to this the fact that sponsored women don't necessarily speak the same language as the local police and service providers and you have a situation of extreme isolation and lack of access to the services that can help a woman leave an abusive situation.

On sponsorship breakdown, Immigration does a humanitarian and compassionate review of the woman's case to see whether or not she should be allowed to stay in Canada. We have one example right here of the problems with those kinds of reviews.

The basic problem here is that their major criterion is the woman's ability to be self-sufficient. In my mind, this is like evaluating a boxer's ability to fight after he has been knocked out by his opponent. The lack of a work permit means that the woman won't have had work experience in Canada; lack of student authorization means that she has not been able to upgrade. If she had a work permit, her husband may have prohibited her from working or she may have only worked at low-paying jobs because of lack of language skills. Or, as in the case of Dularie, she may have been prevented from working at all just because her husband was so abusive. The isolation means that she is less likely to have established ties

[Translation]

Ce projet de loi ne protège pas suffisamment les femmes contre la persécution ici au Canada. Prenons l'exemple d'une rupture du contrat de parrainage. À l'heure actuelle, le processus de parrainage de fiancées ou de conjointes au Canada donne au mari violent une autre arme: le ministère de l'Immigration du Canada. C'est là une disposition qui aurait due être modifiée dans le projet de loi mais qui ne l'a pas été.

Vous croyez peut-être que je n'y vais pas de main morte; mais voilà: Plus je vois de malheureux cas de ce genre, plus je me vois le lien entre la violence et le processus d'immigration.

Un fiancé, par exemple, qui parraine la venue au Canada d'une femme, doit l'épouser dans les 90 jours après son arrivée. Dans bien des cas, la peur de ne pas se marier incite une femme à tolérer une situation de violence. Il peut s'agir de violence physique ou mentale; j'ai eu vent d'un cas récemment où le fiancé refusait de marier sa fiancée tant que celle-ci ne se serait pas rendue chez un avocat pour renoncer à aux droits de propriété qui auraient été les siens aux termes de la loi provinciale; ainsi, il s'assurait qu'elle lui serait tout à fait soumise, qu'il la forcerait à accepter cette relation de violence.

Le stigmate du rejet est tel que les femmes peuvent ne pas être capables de retourner dans leur milieu; par conséquent, elles peuvent s'imaginer qu'elles doivent rester au Canada, ce qui explique parfois qu'elles vont tout accepter pour pouvoir se marier avec leur parrain.

Une femme sans statut officiel ou statut permanent d'étudiant ou de visiteur qui épouse un Canadien et est ensuite parrainée par lui au Canada peut attendre jusqu'à deux ans avant d'obtenir son droit d'établissement. Au cours de cette période, des ruptures de mariage se produisent assez souvent; la situation est donc celle d'un homme dominant et d'une femme dépendante, ce qui fait d'elle une proie facile, situation qui est rendue possible par le parrainage I es parrainées ne parlent pas nécessairement la même langue que les policiers ou les fournisseurs de services; elles sont donc tout à fait isolées et n'ont pas accès aux services qui leur permettraient de se sortir d'une situation de violence.

Dans les cas de rupture de contrat de parrainage, le ministère fait un réexamen par souci d'ordre humanitaire des dossiers pour voir si une femme devrait rester ou non au Canada. Ce genre de réexamen donne lieu à toutes sortes de problèmes.

Car le principal critère est la capacité de la femme de vivre de façon indépendante. À mon sens, c'est comme si on évaluait les compétences d'un boxeur une fois qu'il a été terrassé par son adversaire. Ne possédant pas de permis de travail, la femme n'aura donc aucune expérience de travail au Canada; si elle n'est pas autorisée à étudier, elle n'aura pas eu l'occasion d'améliorer ses connaissances. Si elle a eu un permis de travail, son mari peut l'avoir empêchée de travailler ou elle a peut-être reçu un faible salaire étant donné ses connaissances linguistiques. Ou encore, comme dans le cas Dularie, elle n'a peut-être pas pu travailler tout simplement parce que son mari était très violent. Du fait

to community organizations, which is another factor that is considered by Immigration. So the fact of her having been abused and the sponsorship having broken down almost guarantees that she is going to have great difficulty meeting the standards required by Immigration.

So deporting these women makes Canada Immigration an accomplice to the violence that abusive sponsors do to their wives. An absolutely common characteristic of this abuse is the threat of withdrawal of sponsorship, even after the person has landed. So it is part of the whole phenomenon of sponsorship breakdown. It makes the threats men hold over their wives come true, and it forces other women who hear about these stories to remain in abusive relationships because they don't want the same thing to happen to them. It also regrettably teaches sponsors that this kind of behaviour is very effective and it is acceptable. And we say most emphatically that it is not acceptable.

In conclusion, on the topic of what this bill does not do, we call on the government to send a clear message to potential wife abusers that violence against women is not acceptable no matter what the woman's race is and no matter what her immigration status is. Immigration should automatically land women whose sponsorships have broken down because of abuse. This is the only way to ensure that women who are victimized by the men who are supposed to love them will not be victimized a second time by immigration procedures that do not recognize the reality of an abused woman's life.

The problem is so great, as Jacqueline can tell you, and immigration officers are so closed to the reality of the situation that we are revising the recommendation that we made a year and a half ago to the committee on violence against women in which we requested that women get a three-year minister's permit, which would give them time to go to school and to be educated. This just isn't enough. It is still not sending the message to men that they can't use immigration as a weapon of abuse.

Finally, as noted in our earlier submissions, we want to express our concern about the cuts to the Court Challenges Program. Just as this legislation is going through Parliament, the resources provided by Court Challenges, while limited, made it possible for disadvantaged groups—including immigrants, refugees and women, on whose behalf we are speaking today—to challenge legislation that would and did further disadvantage them. This is no longer possible with the cut of the program, and so we condemn this defunding in the strongest possible terms.

Ms Spencer: Thank you, Lori. We will now hear some examples to enforce what Lori has said about what happened to a number of the women we serve on a day-to-day basis.

# [Traduction]

qu'elle soit isolée, elle n'aura probablement pas pu nouer de contacts avec des organisations communautaires, autre facteur dont tient compte le ministère de l'Immigration. Par conséquent, s'il y a eu violence, si le contrat de parrainage a été rompu, elle aura beaucoup de difficulté à répondre aux critères du ministère.

L'expulsion de ces femmes rend le ministère complice de la violence que font subir les parrains violents à leurs femmes. Ce genre d'abus est pratiquement toujours caractérisé par une menace de retrait de parrainage, même dans les cas où on a accordé à la femme le droit d'établissement au Canada. Voilà ce qui se produit lorsqu'il y a rupture du contrat de parrainage. C'est ce qui permet aux hommes de donner suite à leurs menaces, ce qui fait que d'autres femmes entendent ces histoires et acceptent de vivre dans la violence parce qu'elles ne veulent pas subir le même sort. Et malheureusement, cela conforte les parrains dans leur comportement qui leur apparaît très efficace et acceptable. Mais nous, nous dénonçons ce comportement comme inacceptable.

En terminant, j'aimerais parler des lacunes de ce projet de loi. Nous demandons au gouvernement de transmettre un message on ne peut plus clair aux hommes susceptibles de battre leurs femmes: la violence contre les femmes n'est pas acceptable, quel que soit leur race ou leur statut d'immigrée. Le ministère de l'Immigration devrait automatiquement accorder aux femmes le droit d'établissement si le contrat de parrainage a été rompu pour cause de violence. C'est là la seule façon de s'assurer que leurs maris n'exerceront pas contre elle des représailles, et qu'elles ne seront pas, de surcroît, victimes de procédures d'immigration qui ne tiennent pas compte du lot d'une femme battue.

Jacqueline vous le dira: le problème est énorme et les agents d'immigration sont à tel point ignorants de la situation que nous apportons une modification à la recommandation formulée il y a un an et demi et dans laquelle on demandait au comité d'accorder aux femmmes un permis ministériel de trois ans qui leur donnerait le temps de fréquenter l'école et de recevoir une bonne instruction. Cela n'est pas suffisant. Cela ne permet pas de transmettre aux hommes le message qu'ils ne peuvent pas utiliser l'immigration comme moyen de commettre des abus.

Enfin, comme par le passé, nous tenons à préciser que nous sommes en désaccord avec l'abolition du Programme de contestation judiciaire. Au moment où cette loi est étudiée par le Parlement, les ressources quoique limitées de ce programme permettaient aux groupes défavorisés, aux immigrants, aux réfugiés et aux femmes, au nom de qui on prend la parole aujourd'hui, de contester des lois qui les défavoriseraient encore plus. L'abolition du programme prive ces groupes d'aide financière, ce que nous réprouvons.

Mme Spencer: Merci, Lori. Pour étayer ce que Lori a dit, nous allons maintenant donner des exemples du traitement qu'ont reçu certaines femmes dont nous nous occupons quotidiennement.

• 0935

Ms Jacqueline Bittencourt-Sztein (Staff, Ottawa-Carleton Regional Co-ordinating Committee on Violence Against Women): We have had many, many cases where the client becomes a second victim through the immigration process.

When there is a breakdown in a marriage, the first question the women face is whether they got married because they wanted to come to Canada and live in Canada, and whether there was true love. The situation becomes such a problem that the women decide to go back to the abusive situation until they have immigration papers to continue to live in Canada. Otherwise, there is no guarantee they can continue living here in Canada.

Some of them have different cultures and different ways of living. In some countries, when women leave the abusive situation, their children and their belongings are taken from them. In that situation they don't know their rights; they don't know about Canadian law, so they decide to go back because they don't want to lose their children. Not having immigration papers to leave that abusive situation makes the women go back to that abusive situation.

We have had cases in which the woman was taken back to her country because her fiancé did not want to get married, even though they had Canadian children. They said that when the children are grown up they can come back to Canada, but for the time being they were sent back to their homelands.

We have had cases where the Order in Council has arrived. They were on a ministerial permit, and the order has arrived, but because a breakdown has taken place, the immigration officer has not granted landed immigrant status. There was another component; they were not living together, so the situation changed and they were not given landed immigrant papers. They review the whole case again and it takes one or two years more on top of the time they have already waited. That has created a lot of problems for women, including health problems. They don't know their status, they don't know where they stand, they don't know what to do, and they are being abused by the system on top of being abused by the partner.

We have had other cases in which the person has gone for an interview and has been asked different questions, and because of the language barrier, because they cannot understand English or French perfectly, a favourable decision was not made.

We have had cases of women who have come here to Canada and who have had to leave their children behind. Afterwards they are questioned about being truthful to Immigration and they are facing, perhaps, a hearing to check whether they are going to continue living in Canada, because they don't trust that they did the papers properly. In one particular case the woman had been pregnant, and there were X-rays, and the doctors mentioned that she was pregnant, but because she had the baby before coming to Canada, the baby needed to stay in her homeland. The mother came here and when she arrived here she was told that she needed about \$5,000 to start the procedure to bring the baby. It has now

[Translation]

Mme Jacqueline Bittencourt-Sztein (membre du personnel, Comité de coordination de la région d'Ottawa-Carleton sur la violence faite aux femmes): Dans de très nombreux cas, nos clients deviennent victimes une seconde fois, victimes, cette fois, du processus d'immigration lui-même.

Lorsqu'il y a rupture de mariage, on demande d'abord aux femmes si elles se sont mariées parce qu'elles voulaient venir au Canada pour y vivre et s'y elles ont fait un mariage d'amour. La situation est à ce point problématique que les femmes décident de retourner dans une situation de violence jusqu'à ce qu'elles obtiennent les papiers d'immigration qui leur permettront de continuer de vivre au Canada. Sinon, rien ne leur garantit qu'elles pourront continuer à vivre ici.

Dans certains cas, leur culture et leur mode de vie sont différents. Dans certains pays, lorsque des femmes se soustraient à une situation de violence, on leur enlève leurs enfants et on les dépouille de leurs biens. Fraîchement arrivées ici, elles ne connaissent pas la loi canadienne et, par conséquent, leurs droits. Elles décident donc de retourner pour éviter de perdre leurs enfants. N'ayant pas les papiers d'immigration leur permettant de se soustraire à la situation de violence, les femmes se voient contraintes de s'y résigner.

Dans certains cas, la femme a été renvoyée dans son pays parce que son fiancé ne voulait pas la marier, même s'ils avaient des enfants canadiens. Une fois adultes, les enfants pourraient revenir au Canada, mais pour le moment, on les renvoie dans le pays de leur mère.

Dans certains cas, un décret en conseil avait été pris. Le permis ministériel était octroyé, mais en raison de la rupture, l'agent d'immigration n'a pas accordé le statut d'immigrante reçue. Dans d'autres cas, comme ils ne vivaient pas ensemble, on a considéré que la situation avait changé et on ne leur a pas donné leurs papiers d'immigrante reçue. La Commission étudie le dossier encore une fois et il faut attendre un ou deux ans de plus. Cette situation a causé beaucoup de problèmes aux femmes, y compris des problèmes de santé. Elles n'ont pas de statut, ne savent pas où elles en sont ou quoi faire; en plus d'être victimes de leur partenaire, elles sont victimes du système.

Dans d'autres cas, la femme se présente pour une entrevue où on lui pose plusieurs questions; parce qu'elle n'a pas une bonne connaissance de l'anglais ou du français, sa candidature est rejetée.

Dans d'autres cas, les femmes sont venues au Canada, laissant derrière elles des enfants. Par la suite, on leur demande si elles disent la vérité aux agents d'immigration; elles auront à subir une audition pour savoir si elles vont continuer à vivre au Canada, parce qu'on ne croit pas ce qu'elles ont indiqué sur les formules. Dans un cas, notamment, une femme était enceinte; on avait pris des radiographies et les médecins avaient signalé la grossesse; parce qu'elle avait donné naissance à l'enfant avant de venir au Canada, ce dernier devait rester au pays. La mère est venue au Canada; lorsqu'elle y est arrivée, on lui a dit qu'elle avait besoin d'environ 5 000\$ pour entamer la

been about two years and the baby is still in the homeland, and she is being questioned about the truthfulness of her immigration status.

• 0940

These are the everyday things women are facing. I have more cases, but do you want to ask some questions?

Ms Spencer: Thank you, Jackie. We will now entertain questions.

The Chairman: Thank you very much. Just before we go to the first questioner, can you give to the committee your sense of the numbers we are talking about and a typical profile? Would a typical profile be both an immigrant man and an immigrant woman who are coming and there is abuse, or would it be a native-born Canadian citizen who marries a woman from another country and then takes advantage of her before she becomes a citizen?

Ms Spencer: You are asking for the statistics?

The Chairman: Yes, statistics, and what would be a typical profile of abusers? We know there are many thousands of immigrants. How many are in abusive situations?

Ms Bittencourt-Sztein: We do not have many statistics here, but there are both. We have cases where immigrant women are married to Canadians. Some of them go outside on holidays or vacation, fall in love and bring the women here to Canada. Some of them sponsor the women to come here.

We have had cases where they have married abroad and brought the women here. Some men have taken the women but not even started the immigration papers, so that when the abusive situation comes, the women have no status here in Canada although they are legitimate visitors because they are the wife of a Canadian.

Some men have started the process, but as soon as a woman says she will not continue in the relationship, they go immediately to Immigration and cut their sponsorship. Then Immigration will see the situation in a different way, and not on compassionate and humanitarian grounds, instead of being the wife of a Canadian.

Some of the other cases we have are refugee men or some who come as independents. They come to Canada first to check that they can adjust themselves and live here, then they sponsor the wife. So they do not come under the same category, and the wife will depend on a sponsorship for 10 years. It says in the papers that you are responsible by the sponsorship for 10 years, and you are not eligible for any services in Canada. That is what the men will try to perpetuate.

We have many, many cases where women come for advice or counselling from our organization, and when we explain the situation, that it could be a possibility that they can obtain their papers through Immigration on humanitarian and compassionate grounds, the women decide to continue in the abusive situation although they may face death in it.

## [Traduction]

procédure lui permettant de faire venir son enfant. Deux ans plus tard, l'enfant est toujours dans son ancienne patrie et on lui demande si elle a été tout à fait honnête avec les agents d'immigration.

Voilà donc les problèmes auxquels se heurtent les femmes quotidiennement. Je pourrais vous citer d'autres exemples, mais ne voudriez-vous pas poser quelques questions?

Mme Spencer: Merci, Jackie. Nous allons maintenant répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup. Avant de céder le micro pour les questions, pouvez-vous dire au comité quel est le nombre de femmes dans ces situations et en tracer le portrait-robot, en quelque sorte. S'agit-il d'un immigrant et d'une immigrante qui arrivent au Canada et où l'homme s'en prendrait déjà à la femme ou s'agirait-il plutôt d'un citoyen canadien de naissance qui épouse une femme d'un autre pays et qui l'exploite avant qu'elle ne devienne canadienne?

Mme Spencer: Vous nous demandez des chiffres?

Le président: Oui, des chiffres, et un portrait-type des hommes. Il existe, nous le savons, des milliers d'immigrants. Combien se trouvent dans des situations pareilles?

Mme Bittencourt-Sztein: Nous n'avons pas beaucoup de statistiques, mais les deux types de situations existent. Dans certains cas, les femmes ont épousé des Canadiens. Certains hommes vont en vacances à l'étranger, tombent amoureux et ramènent une femme au Canada. Certains parrainent les femmes.

Dans certains cas, ils se sont mariés à l'étranger et sont revenus avec leur femme. Certains hommes ont pris femme mais sans chercher à leur obtenir des papiers d'immigration; ainsi, lorsque la femme est maltraitée, elle n'a pas de statut au Canada bien qu'elle puisse légitimement visiter le pays puisqu'elle est la femme d'un Canadien.

Certains hommes ont pris des mesures pour leur obtenir des papiers, mais dès que la femme menace de les quitter, ils communiquent immédiatement avec le ministère de l'Immigration pour mettre fin à leur parrainage. Le ministère verra la situation d'un autre oeil, ne sera animé par un souci d'ordre humanitaire, ne tiendra pas compte du fait qu'il s'agit de la femme d'un Canadien.

Dans d'autres cas, il s'agit d'hommes qui sont réfugiés ou qui viennent comme indépendants. Ils arrivent d'abord au Canada pour voir s'ils peuvent s'y plaire, puis, ils parrainent leur femme. Ils ne relèvent pas de la même catégorie et la femme pourrait dépendre de ce parrainage pendant 10 ans. Dans les documents, il est précisé que le parrainage est valable pour 10 ans; on n'a droit à aucun service au Canada. Voilà une situation que les hommes vont chercher à perpétuer.

Dans de très très nombreux cas, les femmes s'adressent à notre organisation pour obtenir des conseils; lorsqu'on leur explique qu'on pourrait leur obtenir des papiers pour des motifs humanitaires ou de compassion, elles décident souvent de retourner dans une situation intolérable même au risque d'y perdre la vie.

The Chairman: How many cases would you have right here in the Ottawa area that we could consider as the tip of the iceberg?

Ms Dungvuong (Staff, Ottawa-Carleton Regional Co-ordinating Committee on Violence Against Women): I would like to answer your question. We are an organization that started only three years ago to provide services for abused women, and it is immigrant and visible minority women we are focusing on and working with.

In the past three years our caseload has included more or less 500 cases of regularly abused women. Out of those, 150 to 180 cases are situations where the typical scenario has been that an immigrant or refugee woman would come through certain ways of documentation or through domestic situations, and then she would be engaged or married to a man who has immigrant or citizen status. My colleagues have already mentioned to you those situations. They get entangled and beaten and abused physically and psychologically. On top of that, the threat of sponsorship breakdown is there. It is the tool for some men to keep those women in abusive situations.

We have also noticed that because of a lack of the language, women do not come out unless they are in a desperate situation. They come to our door and then mostly they are eventually referred to us by the police, hospitals, many of the agencies that know us. But we don't know how many hidden cases there still are in Ottawa alone.

• 0945

Ms Spencer: This is the point I wanted to expand on a bit. While it is true that 500 have been documented, it's safe to say that probably twice that number are out there and are facing one type of abusive situation or the other. Let's face it, even though some of us can speak the language, are very articulate, know where the services are, many of us are not going to come forward and say, I'm in an abusive situation. In some cultures it's a taboo to even come out and say, I was beaten by my husband this morning, or my husband slapped me around. It's accepted in some of these cultures and it's rather unfortunate.

As Joan just said, there are a number of hidden cases out there in the community. Looking at it from a national level, we don't have hard-core statistics on it yet but I know the national organization in the next few months is going to engage in something like that, in collecting the statistics from around the country. You shall have that soon.

Mr. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce): The situations you describe certainly are serious ones that we'll have to try to find a way of dealing with. By the way, regarding domestic workers, you might know that while this bill doesn't specifically deal with that, the subcommittee of the Standing Committee on Immigration, of which four of us here are members—Dan, myself and two members on the government side... We all participated in a committee report in which we

[Translation]

Le président: Combien de personne se trouveraient-elles dans ce genre de situation à Ottawa qu'on pourrait considérer comme la pointe immergée de l'iceberg?

Mme Dungvuong (membre du personnel, Comité de coordination de la région d'Ottawa-Carleton sur la violence faite aux femmes): Je vais répondre à votre question. Notre organisation a été mise sur pied il y a seulement trois ans; elle cherche à offrir des services aux femmes violentées et nous cherchons à aider particulièrement les immigrantes ou les femmes provenant de minorités visibles.

Au cours des trois dernières années, nous avons eu environ 500 dossiers qui concernaient des femmes qui étaient régulièrement battues. Dans environ 150 à 180 cas, il s'agissait d'une réfugiée ou d'une immigrante qui avait réussi à obtenir certains documents ou à venir rejoindre des membres de sa famille; puis, elle se fiançait ou épousait un homme qui était immigrant ou canadien. Mes collègues vous ont déjà parlé de scénarios de ce genre. Ces femmes se font embrigader, battre, malmener physiquement et psychologiquement. Qui plus est, elles sont toujours sous la menace de la rupture du parrainage. Voilà comment certains hommes maintiennent ces femmes dans des situations intolérables.

Si les femmes ne se manifestent pas, ne cherchent pas à s'extirper d'une situation désespérée, c'est souvent parce qu'elles ont des problèmes de langue. Elles se présentent chez nous sur la recommandation de la police, des hôpitaux ou d'autres organismes qui nous connaissent. Mais nous ne savons pas combien de situations semblables n'ont toujours pas fait surface à Ottawa.

Mme Spencer: Voilà sur quoi je voulais insister quelque peu. Nous avons répertorié 500 cas; on peut dire sans contredit qu'il y en aurait probablement deux fois plus qui vivent une situation abusive d'un genre ou l'autre. Mais il faut reconnaître que chez nous, même si les femmes parlent la langue, si elles savent bien s'exprimer, connaissent les services, etc., elles ne vont pas toutes se manifester pour dire qu'elles vivent dans une situation pareille. Or, dans certaines autres cultures, il existe des tabous et une femme ne peut même pas dire qu'elle a été battue ou malmenée par son mari. C'est malheureux, mais voilà la situation des femmes dans certaines cultures.

Comme Joan l'a dit, il existe sans doute des cas inconnus dans notre collectivité. Sur le plan national, nous n'avons toujours pas de statistiques pures et dures sur cette situation, mais je sais que l'organisation nationale commencera dans les prochains mois à faire à recueillir des statistiques portant sur l'ensemble du pays. Vous aurez bientôt vos statistiques.

M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce): Ce que vous nous dites est certes très grave et il faudra trouver des solutions. Soit dit en passant, pour ce qui est des employés de maison, vous savez que si le projet de loi ne porte pas particulièrement sur leur situation, le sous-comité du Comité permanent sur l'immigration, qui compte quatre membres à ce comité, dont Dan et moi-même et deux députés du côté gouvernemental, a rédigé un rapport dans lequel nous nous

disagreed with the government's policy. We made recommendations to moderate that and we're waiting for a response to that report. We had heard witnesses from different domestic worker groups across the country. We're hoping that we'll get some positive response to that report. It depends on, I suppose, how much pressure can be brought to bear, or how many good arguments can be put before the minister.

With respect to the two other very important matters you bring to our attention, you're quite correct that sex is not considered a ground for being a Convention refugee. Canada has legislated the Geneva Convention's definition. That definition is an old definition probably drafted by all men several years ago when they were thinking in terms of political persecution.

I think your arguments are strong—we've also heard them from other witnesses—that sex should be included. We've recently had the case of the Saudi Arabian woman in Montreal, the woman from Trinidad, and there have been other cases. The problem is that we're only allowed to present amendments to this bill, Bill C–86, and Bill C–86 does not include the definition of Convention refugee. It's been left untouched in the original law.

We can make representations to the minister; in other words, we can only amend what's in the bill. That's not in the bill. When the minister comes back before us, the government can put forward new parts of the bill. You've convinced me. We'll try to convince him.

If a country signs the Geneva Convention it has to have everything that's in the Geneva Convention. But any country can, in its own refugee law, go beyond the Geneva Convention. It could include economic refugees if it wished, and it could include sex as a basis of abuse if it wished. I think the time has come for us to do that. We'll try to convince the minister.

On the other important thing, I think we probably have a greater chance of submitting amendments. That's on what happens in the event of a breakdown in sponsorship. I have to find the right sections to amend. I want to see if I can get this absolutely clear, the scenarios or facts of the case.

Let's say we have a family. A man comes as a refugee from. . . I don't want to mention any country because it could apply to any country, but he comes from a country and he's already married with a wife and children. He comes here as a refugee, then he brings his children, and then there's a developing situation of violence and abuse against the woman. Let's say the woman takes separation and divorce proceedings. I deal with the South Asia Women's Community Centre in Montreal. They have many cases like this. Let's say the woman finally leaves the home, with support from a centre like yours, with her children, and she institutes separation and divorce proceedings. Do I understand correctly that even though she's been brought in by her husband as a sponsored spouse, once she leaves and gets a legal separation she loses her immigration status? Is that correct?

## [Traduction]

opposions à la politique du gouvernement. Nous avons formulé des recommandations et nous attendons une réponse. Nous avons reçu des témoins de divers groupes représentant des employés de maison de divers endroits au pays. J'espère que notre rapport suscitera une réponse positive. Cela dépendra, je suppose, des pressions qu'on peut exercer ou des arguments qu'on peut présenter au ministre.

Vous nous avez parlé de deux autres questions très importantes. Vous avez raison: le sexe n'est pas un critère pour être considéré comme réfugié au sens de la Convention. Le Canada a adopté la définition de la Convention de Genève. Il s'agit d'une ancienne définition mise au point par un groupe composé d'hommes seulement, il y a plusieurs années, lorsqu'on pensait surtout à la persécution politique.

Vos arguments sont percutants. Nous avons entendu d'autres témoins nous dire la même chose. Tout récemment, on nous a parlé de la femme de l'Arabie saoudite à Montréal, de la femme de la Trinité, entre autres. Le malheur, c'est qu'on ne peut que présenter des modifications au projet de loi C-86 et qu'on n'y donne pas la définition de réfugié au sens de la Convention. La définition a été adoptée telle quelle dans la loi.

Nous pouvons en parler au ministre; autrement dit, on ne peut modifier que les dispositions du projet de loi. La définition ne figure pas dans le projet de loi. Lorsque le ministre comparaîtra à nouveau devant nous, le gouvernement pourra ajouter de nouvelles parties à ce projet de loi. Vous m'avez convaincu. Nous tâcherons de le convaincre.

Si un pays signe la Convention de Genève, il doit en appliquer toutes les dispositions. Mais n'importe quel pays peut, en vertu de sa propre loi, aller plus loin que la Convention. Elle pourrait comporter des dispositions sur les réfugiés économiques, ou pourrait considérer le sexe comme motif de persécution. Je crois que le moment est venu de prévoir de telles dispositions. Nous tenterons de convaincre le ministre.

Par ailleurs, je crois que nous aurons probablement une meilleure chance de faire accepter des modifications sur une question importante, notamment lorsqu'il y a rupture de contrat de parrainage. Il s'agit de trouver les dispositions idoines. Je veux m'assurer d'avoir bien compris les scénarios ou les faits.

Disons qu'il s'agit d'une famille. Un homme est accepté comme réfugié d'un pays quelconque où il a déjà été marié. Il a une femme et des enfants. Il arrive ici comme réfugié, puis il fait venir ses enfants, puis il commence à violenter ou à malmener sa femme. Disons que cette femme intente des poursuites en vue d'une séparation ou d'un divorce. Je m'occupe du Centre des femmes de l'Asie du sud-est à Montréal et on m'a dit que ces cas sont fréquents. Disons que la femme quitte son foyer et, grâce au soutien d'un centre comme le vôtre, qu'elle amène les enfants avec elle. Ai-je bien compris: Même si son mari l'a fait venir au Canada, même s'il la parraine, lorsqu'elle s'en sépare légalement, elle perd son statut d'immigrante? Ai-je bien compris?

• 0950

Ms Pope: Not quite. There are two ways you can sponsor a spouse. It can be done from overseas, as would probably be the case in the situation you described, or it can be done inland. If you sponsor a spouse overseas, he or she arrives as a landed immigrant, with a sponsorship of usually five to ten years. And so it's quite possible for the woman at that point to leave. She'll have to explain to Immigration that there's been a sponsorship breakdown, which will mean that the husband won't be able to sponsor anybody else. This is sometimes a disincentive if they're trying to bring other families over. Her immigration status is secure, except that's not what she's usually told by her husband. That's not what's necessarily obvious on the face of the agreement, because it says 10-year sponsorship. So to a person who's not familiar with immigration law, that's not necessarily what she would believe.

Mr. Allmand: That's what you people try to-

Ms Pope: We try to explain that.

 $\mathbf{Mr.}$  Allmand: When you get hold of a case, you're able to tell women.

Ms Pope: Right.

Mr. Allmand: So in that case she can keep her status.

Ms Pope: Right. The only possible problem would be if Immigration decided to look at the fact that she is on social assistance. I think under section 27 they're allowed to get rid of people—I don't think it's used very often, but they are technically able to take away landed status from somebody who is not making good efforts to support herself.

Mr. Allmand: In this bill it's going to be worse. They've taken out social assistance as a basis of support.

Ms Pope: Yes, that's right. I notice it's underlined. That is a problem.

On the other hand, my general experience with immigration, when I practised immigration law, was that if somebody was making attempts, like going to school, even if she was on social assistance, that wasn't something that they would do.

Mr. Allmand: That's the case where they're sponsored from abroad.

Ms Pope: Inland sponsorship, somebody's here without status, somebody's here as a domestic worker, a student or on a visitor's visa. They're going to get married. The man decides to sponsor her. Immigration doesn't require her to leave the country during the sponsorship process because it's fairly obvious it would be quite cruel to separate the couple. Because of the huge backlog, it takes up to two years for the sponsorship to go through. During that time if the marriage breaks down for any reason, then Immigration will review the case, see whether it was a bona fide marriage, whether she's able to support herself in the future.

[Translation]

Mme Pope: Pas tout à fait. On peut parrainer une épouse de deux façons. On peut le faire depuis l'étranger comme ce serait probablement le cas dans le scénario que vous décrivez; ou on peut le faire une fois rendu au pays. Si vous parrainez un conjoint à l'étranger, il ou elle arrive à titre d'immigrant reçu et est parrainé pendant cinq à 10 ans, normalement. Il est donc tout à fait possible pour une femme de quitter son mari dans l'intervalle. Elle aura à expliquer au ministère de l'Immigration qu'il y a eu rupture du contrat de parrainage, ce qui signifie que son mari ne pourra pas parrainer une autre personne. Cela décourage parfois les maris qui tentent de faire venir d'autres membres de la famille. Son statut d'immigrante est donc assuré sauf que son mari se garde bien de le lui dire, la plupart du temps. Et si elle s'en tient à l'entente, ce n'est pas évident car il y est question d'un parrainage de 10 ans. Pour une personne qui ne connaît pas très bien la Loi sur l'immigration, comment croire autre chose?

M. Allmand: Voilà ce que vous essayez de...

Mme Pope: Nous tâchons de leur faire comprendre ce qu'il en est.

M. Allmand: Lorsque vous êtes saisies d'un dossier, vous pouvez l'expliquer aux femmes.

Mme Pope: C'est exact.

M. Allmand: Dans ce cas, elle ne perd pas son statut.

Mme Pope: Non. Elle pourrait toutefois avoir des ennuis si le ministère relevait le fait qu'elle vit de l'aide sociale. L'article 27, je crois, bien qu'on n'y ait pas souvent recours, permet de retirer le statut d'immigrant reçu à une personne qui ne fait pas suffisamment d'efforts pour survenir à ses propres besoins.

M. Allmand: Avec ce projet de loi, ce sera pire. On a supprimé l'aide sociale comme moyen de subvenir à ses propres besoins.

Mme Pope: Oui, c'est vrai. C'est même souligné, voilà le problème.

Par contre, d'après mon expérience lorsque je pratiquais le droit, si quelqu'un tentait manifestement de s'en sortir, de fréquenter une école, même si elle recevait de l'aide sociale, on n'y recourait pas.

M. Allmand: Voilà ce qui arrive lorsqu'ils sont parrainés depuis l'étranger.

Mme Pope: Dans les cas de parrainage au Canada, une femme peut être au pays sans statut, soit comme employé de maison ou comme étudiant ou visiteur. Un homme décide de parrainer cette femme dans le but de la marier plus tard. Le ministère de l'Immigration ne l'oblige pas à quitter le pays au cours du parrainage car, de toute évidence, ce serait cruel de séparer le couple. Étant donné les arriérés, il faut compter jusqu'à deux ans pour que le parrainage soit accepté. Dans l'intervalle, s'il y a rupture du mariage pour quelque raison que ce soit, le ministère va examiner la situation, décider s'il s'agissait d'un mariage de bonne foi et si elle peut subvenir à ses besoins à l'avenir.

Another problem women face in that situation is the cyclical nature of abuse, the so-called "honeymoon" phase, the escalating violence and then a violent episode and then all kinds of apologies and everything. Sometimes women don't know that the marriage has broken down so they may not approach Immigration and say, look, the marriage has broken down. This can later be used against them because they weren't forthcoming in volunteering this information. Because of the enforcement mentality of immigration officers, there can be a real problem in the interpretation of the situation of the woman's life and the circumstances of the breakdown.

Mr. Allmand: I see that it is rather complicated because, as you say, the person is here on a visitor's visa or a student visa or maybe a domestic worker's visa. I'm beginning to see that this is a very serious problem. As I said, certain colleagues and I are on a subcommittee on immigration. I would think if we can't get an amendment this time, if we can't convince the government or whatever to do something, this would be a serious enough area for us, as we did with the domestic workers, to hold hearings on that alone, to try to come up with a report as to how we handle that situation.

My final word, Mr. Chairman, is that until this minister, many of these cases were dealt with through the humanitarian and compassionate provisions of the law, where the strict definition of refugee would not allow the admission, let's say, of the Saudi Arabian or the Trinidadian woman. Under previous ministers they would admit those very deserving cases that didn't fit under the humanitarian and compassionate grounds.

• 0955

Unfortunately—and I have never been able to get it out of Mr. Valcourt—he absolutely refuses to use those sections now. It is almost impossible. He just blanket refuses to use them. Even under the same government, the previous ministers used those. People have said that before the committee. Barbara McDougall did and Benoît Bouchard did.

If those provisions were used, that would be a safety valve to take care of these cases, but there are no written criteria. It is totally at the discretion of the minister. Many members of Parliament and many NGOs have tried to get the minister to use those sections, but we can't get them to use them.

Ms Pope: That's why we call for the automatic landing of a woman whose sponsorship has been withdrawn. We feel we cannot trust changing personnel or whatever to have a consistent approach that is fair to women in these situations.

Mr. Heap (Trinity—Spadina): Thank you for bringing this matter before us. I am particularly grateful for the brief from the Ottawa—Carleton Regional Co-ordinating Committee on Violence Against Women, which took me farther than anything else I have read on the legal principle involved.

[Traduction]

Il faut tenir compte également d'un autre problème, notamment la nature cyclique des mauvais traitements: la phase dite lune de miel, un crescendo de violence couronné par un épisode violent suivi d'excuses. Parfois, les femmes ne savent pas qu'il y a eu rupture de mariage; elles ne cherchent donc pas à en aviser le ministère. Par la suite, on peut le leur reprocher en prétextant qu'elles n'ont pas communiqué ce genre de renseignements d'office. Étant donné l'attitude caporaliste des agents d'immigration, il peut être très difficile de démêler la situation et de comprendre les circonstances de la rupture.

M. Allmand: Je comprends que cela peut être très compliqué si, comme vous le dites, la personne est au Canada en vertu d'un visa accordé aux visiteurs, aux étudiants ou aux employés de maison. Je commence à comprendre à quel point cela peut être compliqué. Avec certains collègues, je siège au Sous-comité sur l'immigration. Si l'on ne peut rien modifier cette fois-ci, si l'on ne réussit pas à convaincre le gouvernement de prendre des mesures, la question est d'après moi suffisamment importante pour que nous tenions des audiences, comme on l'a fait pour les employées de maison, et que nous rédigions un rapport sur la façon dont il faudrait procéder.

Jusqu'à ce que nous changions de ministre, lorsque la définition de réfugié ne permettait pas l'entrée au pays de femmes comme celles de l'Arabie Saoudite ou de la Trinité, on invoquait les motifs humanitaires ou de compassion. On pouvait ainsi accepter des personnes pour ces motifs, même si elles ne répondaient pas exactement aux critères.

Malheureusement—et je n'ai jamais pu en convaincre M. Valcourt, il refuse absolument d'invoquer ces dispositions maintenant. C'est pratiquement impossible. Il refuse purement et simplement de les invoquer. Pourtant, dans le même gouvernement, les ministres précédents l'ont fait. Des témoins l'ont dit devant le comité. M<sup>me</sup> Barbara McDougall et M. Benoît Bouchard l'ont fait.

Le recours à ces dispositions permettrait de remédier à ce genre de situation, mais il n'existe pas de critères écrits. C'est entièrement à la discrétion du ministre. Bon nombre de députés et d'ONG ont vainement tenté d'amener le ministre à utiliser ces dispositions.

Mme Pope: C'est pour cela que nous préconisons l'octroi automatique du droit d'établissement à une femme dont le parrainage a été retiré. Nous ne pouvons pas compter sur le changement de personnel et les mesures de ce genre pour obtenir une démarche cohérente qui soit équitable envers les femmes faisant face à ces situations.

M. Heap (Trinity—Spadina): Je vous remercie de nous avoir présenté ce problème. En particulier, je remercie votre organisme dont le mémoire m'a permis d'en savoir plus sur le principe juridique en question.

Women's rights as such have emerged to public attention in some countries, including Canada, only in the years since the Geneva Convention was defined. I agree with the points Warren has made—all of them—including the fact that technically we can't make the most important amendment you proposed unless the government is in agreement. We hope that will be looked at very carefully.

When I became immigration critic for our party 11 years ago—this was within the first week when I had all the responsibility and no knowledge about immigration at all—one of the first cases I got was a horrible case of a women from another country who was experiencing withdrawal of sponsorship. She was in hospital and she was pregnant. She was having a nervous breakdown and she was about to have an undesired and spontaneous abortion because of all the pressures and so on. The minister did land her. I didn't hear anything more about it, but I assume things went relatively well from there on.

I have been puzzled over the years as to how to disentangle marriage from immigration. People can have problems with one or the other, but having problems with both is too much. Obviously we can't disentangle it entirely. We have to allow for a Canadian marrying a non-Canadian, or for two non-Canadians arriving and then marrying.

I think the work you are doing is making progress in that direction. I agree with Warren that whatever we get done in this bill should be pursued by the standing committee.

As well, I just learned yesterday about an organization you might know of, the Canadian Lawyers Association for International Human Rights. One of their objectives is to develop educational materials for parties involved in the refugee determination process in Canada in order to improve their understanding of female–specific refugee issues. I am glad somebody is taking that up in the way this group is doing it. From your nodding, I assume you have already found them to be allies.

Ms Pope: Yes.

Mr. Heap: I have a couple of questions, but first of all I want to say that I agree with the points you have raised.

I would like to make sure I have the sections, because I wasn't writing fast enough. In the first point Ms Pope referred to proposed subsection 45.(5). What was the other one?

• 1000

Ms Pope: New subsection 69.(2) regarding the closing of the refugee hearing to the public. The third one is proposed paragraph 69.1(5)(b) regarding the minister questioning the claimant, and then the final point regarding the bill was proposed paragraph 14.(5)(b), which refers to the regulation requiring people to live in a certain place.

Mr. Heap: That was your fourth point; you are concerned within that about sponsored wives.

[Translation]

Dans certains pays, dont le Canada, le public n'a commencé à s'intéresser aux droits de la femme qu'après la signature de la Convention de Genève. Je suis tout à fait d'accord avec Warren, y compris sur le fait que, du point de vue technique, nous ne pouvons pas apporter l'amendement le plus important que vous avez proposé, à moins que le gouvernement ne soit d'accord. Nous espérons qu'on l'étudiera très attentivement.

Il y a 11 ans, quand je suis devenu porte-parole de l'immigration pour mon parti—en l'espace d'une semaine, j'avais toutes les responsabilités, mais je ne savais rien du tout en matière d'immigration—l'un de mes premiers dossiers était celui d'une ressortissante étrangère dont le parrainage avait été retiré. Elle était hospitalisée et enceinte. Elle était au bord d'une crise de nerfs et elle risquait d'avoir un avortement involontaire à cause de toutes les pressions auxquelles elle était assujettie. Le ministre lui accorda le droit d'établissement. Je n'en ai plus entendu parler, mais je présume que, dès lors, les choses se sont relativement arrangées.

Au fil des ans, je me suis interrogé sur la manière de dissocier le mariage et l'immigration. On peut avoir des problèmes avec l'un ou l'autre, mais avec les deux, c'en est trop. De toute évidence, nous ne pouvons pas totalement les dissocier. Nous devons permettre aux Canadiens d'épouser des non-Canadiens, ou à des non-Canadiens de s'établir et de se marier ensuite.

Je pense que le travail que vous faites est un pas dans la bonne direction. Warren a raison de dire que le travail que nous faisons dans le cadre de ce projet de loi doit être poursuivi par le comité permanent.

En outre, hier, j'ai entendu parler d'un organisme que vous connaissez probablement, la Canadian Lawyers Association for International Human Rights. L'un de ses objectifs est de créer des outils éducatifs pour les parties intéressées dans le processus de détermination du statut de réfugié au Canada, afin qu'elles comprennent mieux les questions propres aux femmes réfugiées. Je suis ravi que quelqu'un s'attelle à cette tâche. Si j'en juge par votre réaction, je présume que vous considérez déjà cette association comme une alliée.

Mme Pope: En effet.

M. Heap: J'ai quelques questions à vous poser, mais, tout d'abord, j'aimerais vous dire que je suis d'accord sur les points que vous avez soulevés.

Permettez-moi de vérifier que j'ai bien noté les articles que vous avez mentionnés, car je n'écrivais pas assez rapidement. Premièrement, M<sup>me</sup> Pope a parlé de l'article 45.(5) proposé. Quel était le suivant?

Mme Pope: Le nouveau paragraphe 69.(2) concernant la tenue d'audiences à huis clos. La troisième disposition est l'alinéa 69.1(5)b) proposé, qui permet au ministre d'interroger les demandeurs; et enfin, l'alinéa 14.(5)b) proposé, qui renvoie aux règlements prescrivant un lieu de résidence.

M. Heap: C'était là votre quatrième point. À ce sujet, la situation des épouses parrainées vous préoccupe.

Number two, "should not need to justify closing the hearing," which one is that, please?

Ms Pope: That is proposed subsection 69.(2).

Mr. Heap: You may or may not be aware that for reasons of state, that is to say the whole referendum process, this committee's work is in a sense being extended, but after today we plan not to meet again until the end of October, at which time we will be talking with officials and the minister. There will be no more public deputations. We then plan to do our clause-by-clause amendments in the first week of November. Whatever the committee agrees upon will be presented to the House at the report stage, when there can also be further amendments brought in if they are not duplicates, and then there is of course the final third reading debate.

You mentioned that you are working on collecting statistics. As soon as you can bring us any information—I know you cannot do the whole nation all in one stroke—the kind of information the chairman referred to in his opening question, the sooner the better. I, and I am sure some other members of Parliament, from our own individual experience know this is not only an extremely painful problem and often very unjust, but it is not as uncommon as might be supposed. Only very recently, wife battering by Canadians in Canada was considered rare and we have been shocked to find out how "unrare" it is.

Particularly when you talk about the grounds of sex, the bill does not recognize sex as a ground of persecution, and you mentioned three items. There is the argument—and I have seen it in reference to some decisions of the IRB—that this happens to all women so it is not persecution. If you could bring more documentation on that, so that it is not just a capricious decision by one person who perhaps is not even a board member any more, who...

Then there is the general one, as you said: when in Rome do as the Romans do, which I think is probably the widest source of misunderstanding or failure to recognize that it constitutes persecution, particularly when religion is involved, as it is in some cultures. We can get the argument that we do not have the right to dictate somebody else's religion. I understand that in a certain religion, which has been referred to in this connection, there is more than one view. There are what you might call more restrictive teachings and practices regarding the status of women and there are more egalitarian teachings and practices; but a government, local authority or individual man or group of men may choose the more restrictive one. So it is not as simple as saying that this is their religion.

I know you are busy helping the people who are immediately in trouble, but all the documentation you can bring to us is well worth while. I think Ms Sirpaul would agree that if you send it to her she will circulate it to the committee as soon as she gets it translated. If you can send it translated, so much the better.

[Traduction]

Deuxièmement, lorsque vous dites qu'il ne serait pas nécessaire de justifier la tenue d'une audience à huis clos, de quel article parlez-vous?

Mme Pope: Du paragraphe 69.(2) proposé.

M. Heap: Vous savez peut-être que pour des raisons d'État, c'est-à-dire à cause du processus référendaire, les travaux du comité seront prolongés d'une certaine manière, mais, après la séance d'aujourd'hui, nous n'allons pas nous réunir jusqu'à la fin octobre, quand nous recevrons les hauts fonctionnaires et les ministres. Il n'y aura plus de témoins représentant le grand public. Ensuite, pendant la première semaine de novembre, nous procéderons aux amendements article par article. Puis, le comité présentera son rapport consensuel à la Chambre, et les députés pourront y apporter d'autres modifications s'il y a lieu. Enfin, on passera au débat final en troisième lecture.

Vous avez dit que vous êtes en train de recueillir des statistiques. Plus tôt vous nous communiquerez les informations—je sais que vous ne pouvez pas couvrir l'ensemble du pays en même temps—c'est-à-dire le genre d'information dont le président a parlé dans son introduction, mieux cela vaudra. Je sais—et je suis sûr que tous les députés savent—par expérience, que ce problème est non seulement extrêmement difficile et souvent très injuste, mais qu'il n'est pas aussi rare qu'on pourrait le croire. Très récemment encore, on pensait que les femmes battues étaient rares au Canada, et nous avons été choqués de voir à quel point elles sont nombreuses.

En particulier, le projet de loi ne reconnaît pas le sexe comme motif de persécution, et vous avez mentionné trois éléments. D'aucuns soutiennent—et je l'ai vu dans certaines décisions de la CISR—que cela arrive à toutes les femmes et que, par conséquent, ce n'est pas de la persécution. Si on pouvait apporter plus de documents à l'appui, pour que cela ne soit plus tout simplement une décision capricieuse prise par une personne qui n'est peut-être même plus membre de la Commission, qui. . .

D'une manière générale, comme vous l'avez dit, «A Rome, il faut vivre comme les Romains»; c'est sans doute la principale raison pour laquelle les gens ne comprennent pas ou refusent de reconnaître qu'il s'agit d'une persécution, surtout quand la religion s'en mêle, comme c'est le cas dans certaines cultures. Nous pouvons soutenir que personne n'a le droit d'imposer une religion à quelqu'un d'autre. Je comprends qu'en ce qui concerne une certaine religion, qui a été mentionnée dans le cas qui nous intéresse, les avis sont partagés. Il y a, pour ainsi dire, des enseignements et des pratiques plus restrictifs à l'égard de la femme, et il y a des enseignements et des pratiques plus égalitaires; mais un gouvernement, une autorité locale, un individu ou un groupe d'individus peuvent choisir la démarche la plus restrictive. C'est donc plus compliqué que de dire qu'il s'agit de leur religion.

Je sais que vous vous occupez des personnes faisant face à des difficultés, mais toute la documentation que vous pouvez nous apporter nous sera très utile. Je pense que si vous l'envoyez à M<sup>me</sup> Sirpaul, elle la distribuera aux membres du comité dès qu'elle l'aura fait traduire. Si vous lui envoyez une documentation traduite, c'est encore mieux.

• 1005

Ĺ

Ms Spencer: I don't know if we can promise you the statistics before the end of the year, because we are just in the process of collecting those statistics.

Mr. Heap: Fair enough. I don't want to say that if you got all the statistics we would do all the things you want, either, because I am afraid we don't move that fast. All I am saying is that I find more awareness of this now than I have over the past 10 years, I guess for a lot of obvious reasons. I think it is worthwhile mobilizing the information that you are more aware of than we are. If you can get any of it in, not necessarily the statistics but some of the illustrations, VIGIL is coming in this afternoon and has some cases on this very point—maybe the same cases you have. They have a very good brief.

But this is particularly to offset the kind of counter-argument that we would be violating the human rights of people in country X if we told them they couldn't follow their religion and customs, you see. If you can point even to the offsetting literature—and I don't say we will read all the books right away—that would help.

Ms Pope: I wonder if I could just make a point to follow up on that. In terms of condemnation of human rights abuses, I would say that recognizing someone as a refugee is pretty well the least intrusive means of doing that. What we have in a situation like that is a woman who says she doesn't agree with that aspect of that culture or that political opinion or whatever so she is going to leave. All you are doing is saying to one person that he or she can stay here. It is not as though you are tying aid to that, although many people would advocate that; it is very non-interventionist.

Mr. Heap: You're right, but that very point was made in a certain notorious case earlier this year. A country with which we had re-established diplomatic relations had this very strict law that allowed a woman to be flogged, and the implication was that we would be insulting that country if we insulted their laws, so she should go back. Now, she hasn't gone back, but that was the argument put forward. We need the documentation to answer that if you have it.

Mr. Chadwick (Bramalea-Gore-Malton): How many people do you represent in your organization?

Ms Dungvuong: We have 13 board members and then we have 12 staff to serve all those 500 people coming to our doors, like the abused women coming from different areas. The limited funding we receive nevertheless doesn't prevent us from carrying on all this work.

Mr. Chadwick: I listened very carefully to your presentation, and I might be wrong, with all due respect, but I believe that what you said was directed towards Bill C-86, but it could very well have been directed toward our present

[Translation]

Mme Spencer: Je ne pense pas que nous pourrons vous envoyer les statistiques avant la fin de l'année, car nous sommes encore en train de les recueillir.

M. Heap: Ce n'est pas grave. Je ne veux pas dire non plus que si vous avez toutes les statistiques, nous ferons tout ce que vous voulez, car nos travaux n'avancent malheureusement pas très vite. Tout ce que je dis, c'est qu'à mon avis, la population est mieux informée en la matière qu'il y a dix ans, et ce, pour des raisons évidentes. Je pense qu'il est important de diffuser les informations que vous connaissez mieux que nous. Si vous pouvez nous les communiquer, pas nécessairement des statistiques, mais certaines illustrations, elles s'ajouteront à celles de VIGIL, dont les représentants comparaîtront cet après-midi—et présenteront peut-être les mêmes cas que vous. Cet organisme nous a envoyé un excellent mémoire.

Toutes ces données nous aideront surtout à contrecarrer les arguments de ceux qui estiment que nous violerions les droits des citoyens de tel pays si nous leur disions de renoncer à leur religion et à leurs coutumes. Si vous pouvez même nous indiquer des ouvrages exprimant une opinion contraire—je ne dis pas que nous lirons immédiatement tous les livres—cela serait utile.

Mme Pope: J'aimerais abonder dans le même sens. L'octroi du statut de réfugié est la manière la plus discrète de condamner les violations des droits de la personne. Dans le cas qui nous intéresse, une femme déclare qu'elle n'est pas d'accord avec un aspect de cette culture ou de cette pensée politique, et décide de s'en aller. Quant à nous, nous lui disons qu'elle ne peut pas rester ici. Ici, nous n'allions pas l'aide au respect du droit de la personne, même s'il y a des gens qui sont disposés à le préconiser; c'est une démarche très non interventionniste.

M. Heap: Vous avez raison; cet argument a été avancé dans un cas célèbre au début de l'année. Dans un pays avec lequel nous avions rétabli des relations diplomatiques, il existait une loi très sévère permettant de fouetter une femme, et l'on a estimé que nous insulterions ce pays si nous insultions ses lois, et que, par conséquent, la femme devait rentrer dans son pays. Elle ne l'a pas fait, mais cet argument avait été avancé. Nous avons besoin d'une documentation pour répondre à cet argument.

M. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton): Combien de personnes votre organisme représente-t-il?

Mme Dungvuong: Nous avons treize membres au Conseil d'administration et 12 employés au service des 500 personnes qui demandent notre appui, notamment les femmes victimes de violence et venant de diverses régions. La modicité de nos moyens ne nous empêche pas de nous acquitter de cette tâche.

M. Chadwick: J'ai écouté attentivement votre exposé, et je peux me tromper, sauf votre respect, mais je crois que vos propos visaient directement le projet de loi C-86, même s'ils auraient très bien pu viser la loi actuelle. Autrement dit, dans

legislation. In other words, in some of the complaints you had, like sexual abuse and things of that nature, I don't know how legislation can be written that would make anything any different. I don't see that what you said, with all due respect, really had a bearing on Bill C-86 as much as it did on immigration as a total.

For example, you talked about the senior immigration officer. That officer may be a male or female, but I think you said you want them to be trained in sexual abuse. Isn't that what you said?

• 1010

Ms Pope: I just made the observation that they aren't trained in that area.

Mr. Chadwick: They aren't trained in that area.

Ms Pope: Yes.

Mr. Chadwick: I don't think that's the field in which they'll be making any determination under Bill C-86. Okay?

Ms Pope: Would you like me to respond to that?

Mr. Chadwick: Sure.

Ms Pope: My understanding is that they'll be doing initial interviews such that under proposed subsection 45.(5) of Bill C-86 people arriving at the border have an obligation to be completely truthful and open with senior immigration officers. Normally people are interviewed under the current system and often these notes are later used to attack the person's credibility in later hearings.

Mr. Chadwick: You are talking about gathering evidence.

Ms Pope: Yes.

Mr. Chadwick: Okay, I've got it.

Ms Pope: Here's what I am saying about this obligation to provide information. Especially because of the lack of training in the area of sexual assault and also because of the role of enforcement officers as representatives of the government, people who have had bad experiences with authorities in the past will not necessarily give you the whole truth. However, that doesn't indicate that the person is intending to mislead the government. It's because of what has happened to them and the psychological effect it has had on them. We believe that's going to hurt women making refugee claims.

Mr. Chadwick: Okay. I want to get this clear. I think you said it shouldn't be up to the claimant to close the hearing.

Ms Pope: That's right. That's another area where I think this bill should be revised. Under the current legislation, the onus is on the person who wants to open up the hearing to show good reason for that to happen. Under the new bill, that will be reversed. Then the claimant will have to do that. If somebody wants a closed hearing because she is going to have to talk about sexual torture and she doesn't feel comfortable about that, she is going to have to talk about the

## [Traduction]

certaines de vos plaintes, notamment en matière de violence sexuelle, je me demande comment on peut libeller le projet de loi de façon à changer les choses. Sauf votre respect, vos propos portaient moins sur le projet de loi C-86 que sur l'immigration en général.

Par exemple, vous avez parlé de l'agent principal d'immigration. Cet agent peut être un homme ou une femme, mais vous avez dit que vous voulez qu'il reçoive une formation en matière de harcèlement sexuel. N'est-ce pas?

Mme Pope: J'ai dit qu'ils ne sont pas formés dans ce domaine.

M. Chadwick: Ils ne le sont pas?

Mme Pope: Non.

M. Chadwick: Je ne pense pas qu'en vertu du projet de loi C-86, ils auront des décisions à prendre en cette matière. N'est-ce pas?

Mme Pope: Vous voulez que je réponde?

M. Chadwick: Bien sûr.

Mme Pope: Je pense qu'ils feront des entrevues initiales, en vertu du paragraphe 45.5 proposé du projet de loi, qui prévoit que les personnes arrivant à la frontière doivent être tout à fait franches et ouvertes avec les agents d'immigration principaux. Dans le système actuel, ces personnes font l'objet d'une entrevue et, souvent, les notes prises sont utilisées plus tard pour attaquer leur crédibilité au cours d'audiences ultérieures.

M. Chadwick: Vous parlez de la recherche de preuves.

Mme Pope: En effet.

M. Chadwick: D'accord, j'ai compris.

Mme Pope: Voici ce que je dis de l'obligation de fournir des renseignements. Étant donné que les agents ne sont pas formés dans le domaine du harcèlement sexuel et qu'ils sont des représentants du gouvernement, les personnes ayant eu des expériences malheureuses avec les autorités dans le passé ne sont pas nécessairement disposées à dire toute la vérité. Cependant, cela ne veut pas dire que ces personnes ont l'intention de tromper le gouvernement. C'est à cause de leur expérience et de ses effets psychologiques. Nous croyons que cet état de choses est préjudiciable aux femmes qui demandent le statut de réfugié.

M. Chadwick: Bon. Je voudrais des éclaircissements. Je pense que vous avez dit qu'il ne devrait pas incomber aux demandeurs de demander une audience à huis clos.

Mme Pope: En effet. C'est un autre domaine où il faudrait réviser le projet de loi. En vertu de la loi actuelle, il appartient à la personne qui veut une audience publique de démontrer qu'elle a de bonnes raisons de le faire. En vertu du projet de loi, tel ne sera plus le cas. C'est le demandeur qui supportera le fardeau. Si une femme demande une audience à huis clos parce qu'elle va parler d'une torture sexuelle, ce qui la met mal à l'aise, il lui faudra parler de la

sexual torture in order to get the closed hearing. She is going to have to talk about it in an open hearing and I think women are just not going to do that in a lot of cases.

Mr. Chadwick: I want you people to help me. I've had a case in my office, for example, and it runs counter to some of the cases I've heard from you. I'd like to know how to determine these things. For example, I had a constituent come into my office and complain very bitterly about the government not cracking down on what they called illegal immigration. That concerned a man, for example, going overseas and technically or really marrying someone. They left them immediately where they came into the country. It was for the purposes of immigration. He gave me an example and he said it happened last week. It was partly in your community. They landed at the airport. One lives in Toronto and the other went immediately to Hamilton to live. They had no intention of living together. You tell me about your cases and about people in love. How do we determine that? I'm asking for your help.

Ms Pope: Ordinarily if there is any suspicion that the marriage was not entered into as a genuine marriage, there are grounds to withdraw the landing document of the person who's there. What we are saying is that because somebody leaves a relationship where they are being abused, that doesn't mean that she did not enter into it for valid reasons. She married this person because she wanted to be married to him. Often they have children together. It's very common that the first battering incidents occur during the first pregnancy. I think that immigration officers should be able to figure out the difference between two people getting off the airplane and going to separate cities and two people living together for a while after which a woman comes in with documentation and lots of witnesses to the fact that she's been abused.

Mr. Chadwick: So you have no objection? I thought I heard some earlier. You have no objection to an immigration officer asking some of those pertinent questions? I heard a few minutes ago from someone on the panel that that was offensive.

Ms Bittencourt-Sztein: I'll follow what she was saying. The case I'm referring to—a woman who has been living here for two years with her partner—is totally different from just coming out of the plane and living separately.

Mr. Chadwick: Oh, okay.

Ms Bittencourt-Sztein: Even though the woman has gone back to the husband, they still ask those questions. There are incidents where they say, are you preparing your suitcases because you are leaving the next week? It's not up to the immigration officers to say. I have had cases in those circumstances.

• 1015

Mr. Fee (Red Deer): I, too, want to thank you for coming, because you've identified a very real social problem. Any of us who have been here for more than two weeks on this job realize that what you're saying has some basis in fact, because we've all seen cases like this in our own ridings.

## [Translation]

torture sexuelle afin d'obtenir une audience à huis clos. Elle devra en parler lors d'une audience publique, et je crois que, dans bien des cas, les femmes ne sont pas disposées à le faire.

M. Chadwick: J'aimerais que vous me donniez quelques éclaircissements. Par exemple, à mon bureau, j'ai reçu des gens qui soutiennent le contraire de ce que vous avancez. Je voudrais en avoir le coeur net. Par exemple, l'un de mes électeurs est venu à mon bureau se plaindre très amèrement du fait que le gouvernement ne lutte pas contre ce qu'il a appelé l'immigration illégale. Il s'agissait, par exemple, d'un homme qui était allé à l'étranger et avait épousé quelqu'un, faussement ou réellement. Le couple s'est séparé dès son arrivée au Canada. C'était pour faciliter l'immigration. D'après cet électeur, cela s'est produit la semaine dernière, en partie dans votre collectivité. Et ils ont atterri à l'aéroport. L'un vit à Toronto, et l'autre conjoint est allé immédiatement vivre à Hamilton. Ils n'avaient nullement l'intention de vivre ensemble. Dans les exemples que vous avez cités, vous avez parlé de personnes qui s'aiment. Comment le savoir? Expliquez-le-moi.

Mme Pope: D'ordinaire, si on soupçonne que le mariage est faux, il y a lieu de retirer les permis d'établissement de la personne concernée. Ce que nous disons, c'est que si une personne rompt une relation dans laquelle elle est victime de violence, cela ne veut pas dire qu'elle l'a contractée sans raison valable. Elle a épousé cette personne parce qu'elle voulait le faire. Souvent, le couple a des enfants. Il est très courant que les premières agressions surviennent pendant la première grossesse. Je pense que les agents d'immigration devraient être capables de voir la différence entre deux personnes qui sortent d'un avion et vont dans des villes différentes et deux personnes qui vivent ensemble pendant un certain temps avant que la femme ne présente des documents et des témoins attestant qu'elle a été battue.

M. Chadwick: Vous n'avez donc pas d'objection? Je pensais que vous en aviez. Vous ne vous opposez pas à ce qu'un agent d'immigration pose certaines de ces questions pertinentes? Il y a quelques minutes, quelqu'un a dit que c'était offensant.

Mme Bittencourt-Sztein: Je continue sur la même lancée que  $M^{\text{me}}$  Pope. Le cas que j'ai mentionné—une femme qui a vécu ici pendant deux ans avec son partenaire—est totalement différent de celui d'un couple qui débarque de l'avion et se sépare.

M. Chadwick: D'accord.

Mme Bittencourt-Sztein: Bien que la femme soit retournée chez son mari, on continue à poser les mêmes questions. Dans certains cas, on lui demande si elle prépare ses valises parce qu'elle s'en va la semaine suivante. Ce n'est pas le rôle des agents d'immigration. J'ai eu des cas de ce genre.

M. Fee (Red Deer): Moi aussi, je vous remercie d'être venues, parce que vous avez soulevé un problème social très réel. Quiconque a fait ce travail pendant plus de deux semaines sait que vos déclarations sont fondées, car nous avons tous vu des cas comme celui-ci dans nos circonscriptions.

I just want to make one point to start with, that I don't think it's just an immigration or refugee problem, and I know because of the focus of our conversation, the focus of your work, that's the way you address it. But somebody reading the transcript of your evidence might get the idea that we're identifying this as an international problem and I wish we could say it wasn't a problem in Canada. I don't think you want to leave that impression, either, because we don't have all of the answers to domestic violence in Canada.

It's a serious problem here as well, and I don't think we want to let the world know that we think we're perfect—send all your battered women here and we will look after them. I'm just wondering, in your work do you have a comparison between the number of immigrant women who are battered versus Canadian women? I know this is a subjective thing, asking you to draw it out of the air.

Ms Dungvuong: I think that we haven't been able to document it properly, just as Canadian women cannot document it properly. But if it's said that one out of eight Canadian women is being battered, we would think that it's the same; it's one out of eight or one out of ten, or even now it's one out of five or four women.

Ms Spencer: If I can follow up on that, I know the government has established the panel on violence against women, which is addressing this particular issue, and we are hoping they will come up with some concrete results as to what's happening. If you have listened to the media over the last little while, a number of women have actually come out of the closet and have disclosed some of their abusive situations, and I've heard quite recently that the Department of National Health and Welfare is planning to do another environmental scan on this particular issue because the last one indicated that it was one in eight. The Ontario Women's Directorate had indicated to us that it's one in three. So we're still waiting now to get the correct figures after all of these scans are done.

Mr. Fee: That is frightening when you hear it, but I think the panel that is going around the country is doing some good work. I was a little distressed to see some of the evidence coming out of my own riding, but as you said, people are coming out of the closet and they're saying things that they've kept bottled up before. and maybe that's healthy—although it's unfortunate that you come and make a presentation to this committee and you're looking at a bunch of men's faces.

Ms Spencer: That's a concern to me, because I'm sitting here and saying, where are the women? It's unfortunate, but we are hoping you men can take our concerns across. Yes, the issue was raised about the domestic workers and the recommendations that have come forward from that committee. Yes, we have read those recommendations, and those recommendations have echoed some of the concerns that we in the women's community have been raising. We hope those recommendations will be implemented, because the situations for domestic workers are really traumatic.

Mr. Fee: Yes, we talked to you before when you were before the committee.

Ms Spencer: Yes.

#### [Traduction]

Pour commencer, permettez-moi de vous dire qu'à mon avis, il ne s'agit pas tout simplement d'un problème d'immigration ou de réfugié, car, d'après l'orientation de notre conversation et de votre travail, c'est ainsi que vous l'abordez. Cependant, en lisant la transcription de votre témoignage, on pourrait comprendre qu'il s'agit d'un problème international, et j'aurais aimé qu'il ne se pose pas au Canada. Je ne pense pas non plus que vous voulez donner cette impression, car nous n'avons pas toutes les réponses à la violence familiale au pays.

En effet, au Canada aussi, il s'agit d'un problème grave, et je ne pense pas que nous ayons la prétention de dire aux autres pays du monde que nous sommes parfaits et disposés à recevoir leurs femmes battues pour nous en occuper. Dans votre travail, avez-vous comparé le nombre de femmes battues chez les immigrantes et chez les Canadiennes? Je sais que ce n'est pas facile de répondre spontanément à une telle question.

Mme Dungvuong: Nous n'avons pas de statistiques à ce sujet, et les femmes canadiennes non plus. Cependant, si on dit qu'une femme canadienne sur huit est battue, je crois que c'est la même chose chez les immigrantes; une sur huit ou une sur dix; actuellement même, c'est une sur cinq ou une sur quatre.

Mme Spencer: Dans le même ordre d'idées, je sais que le gouvernement a créé le Groupe de travail sur la violence faite aux femmes, qui se penche sur cette question, et nous espérons qu'il va trouver des solutions concrètes aux problèmes. Si vous avez suivi l'actualité récente, un certain nombre de femmes sont sorties de leur silence et ont révélé les abus dont elles étaient victimes. Plus récemment, j'ai appris que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social veut mener une étude sur cette question, car ma dernière étude indiquait qu'une femme sur huit était battue. D'après la Direction des affaires féminines de l'Ontario, c'est une femme sur trois. Par conséquent, nous attendons encore les chiffres exacts qui découleront de toutes ces études.

M. Fee: Cela est inquiétant, mais je pense que le groupe de travail qui parcourt actuellement le pays fait du bon travail. J'ai été un peu troublé de savoir ce qui se passe dans ma propre circonscription, mais comme vous l'avez dit, les gens sortent de leur silence et disent des choses qu'ils avaient gardées secrètes auparavant, et c'est peut-être ça—même s'il est dommage que vous présentiez votre témoignage à un comité constitué essentiellement d'hommes.

Mme Spencer: Cela me préoccupe, car je me demande où sont les femmes. C'est dommage, mais nous espérons que les hommes répercuteront nos préoccupations. Effectivement, on a parlé des employés de maison et des recommandations qui ont été formulées par le comité. Effectivement, nous avons lu ses recommandations, qui rendaient compte de certaines préoccupations des femmes. Nous espérons que ces recommandations seront mises en oeuvre, car la situation des employés de maison est vraiment traumatisante.

M. Fee: En effet, nous vous avons parlé lors de votre comparution devant le comité.

Mme Spencer: Oui.

Mr. Fee: One other question that I'm a little uncomfortable asking—and I notice that around this table, when people have questions they're uncomfortable asking, they say: as a devil's advocate, I'd like to ask... But there is a fact in abusive situations that I don't understand, which is that quite often women will return to an abusive situation. Maybe they've got hope, or they're in love or they want to reform the man, or they think he's reformed. Should we accomplish what was suggested by the opposition and have the minister recognize this as a reason for accepting someone as a refugee? Would you have problems with putting restrictions on reunification in the family and saying that the man that woman was escaping from would be prohibited entry into Canada forever, that he would never be accepted here?

Ms Pope: I'd like to address that, at least in part. Maybe other people have something to add. I know Dularie Boodlal. She was a client of mine when I worked in Toronto, and I know that if she had been granted refugee status, the last thing in the world she would have done was sponsor her husband. Anybody who takes the extreme step of leaving their country, their family, everything they've ever known, to escape that kind of violence, I just don't believe is going to sponsor somebody to come in. In fact, she would be the first on the phone to Canada Immigration to have him deported.

But aside from that particular case, I believe that in order to sponsor somebody to come as a spouse you have to show that it's a genuine marriage, and so the person will still have to justify why, after this lengthy separation and a claim of refugee status based on this person's violence, they should be allowed to sponsor that person. Now, it may well be that the husband gets counselling, that the husband is truly remorseful, and in a case like that—which I think will be in the extreme minimum given my experience with Canadian women whose husbands are violent towards them—it may be appropriate to allow her to sponsor him. So I wouldn't say a blanket no, but I think that would be one of the considerations an immigration officer would take into account in examining an application for sponsorship of a husband.

**1**020

Mr. Fee: I know you're working specifically in Canada, but does your organization have any contacts internationally? Are you working internationally to get the definition of refugee changed through the UN?

Ms Spencer: Not that we're aware of. That's something we should follow up on.

The Chairman: Thank you very much for taking the time out of your life to prepare a brief and to then come before us this morning and share your views. It will be very helpful to us. Thank you.

Ms Spencer: Thank you.

The Chairman: I would ask that the next group, the Alberta Association of Immigrant Serving Agencies, come forward, please. Members, I'm privileged to introduce to you, from the great province of Alberta that I don't see enough of, from the Alberta Association of Immigrant Serving Agencies, Ms Maureen Gross and Mr. Ted Walter.

[Translation]

M. Fee: J'ai une autre question qui me met un peu mal à l'aise—et je constate qu'autour de cette table, quand les gens ont des questions embarrassantes, ils disent: «je vais me faire l'avocat du diable pour vous demander...» Dans les cas de violence familiale, il y a quelque chose que je ne comprends pas. Assez souvent, les femmes retournent chez un conjoint violent. Peut-être ont-elles de l'espoir, sont-elles amoureuses, veulent-elles changer l'homme, ou pensent-elles qu'il a changé. Devrions-nous accomplir ce que l'opposition a suggéré et demander au ministre de reconnaître ces raisons comme autant de motifs d'octroyer le statut de réfugié? Accepteriez-vous qu'on impose des restrictions sur la réunion des familles et qu'on interdise définitivement l'entrée au Canada à l'homme que la femme fuyait?

Mme Pope: Je vais vous répondre, ne serait-ce qu'en partie. D'autres personnes auront sans doute quelque chose à ajouter. Je connais Dularie Boodlal. Elle était ma cliente quand je travaillais à Toronto, et je sais que si on lui avait accordé le statut de réfugié, elle n'aurait jamais parrainé son mari. À mon avis, toute personne qui prend la décision extrême de quitter son pays, sa famille, tout ce qu'elle a toujours connu, pour fuir ce genre de violence, n'est pas disposée à parrainer quelqu'un. En fait, elle serait la première à téléphoner à Immigration Canada pour le faire déporter.

En outre, je pense que pour parrainer quelqu'un à titre de conjoint, il faut prouver qu'on a été marié en bonne et due forme et expliquer pourquoi, après une longue séparation et une demande de statut de réfugié motivée par la violence du conjoint, on doit lui permettre de parrainer cette personne. Il est fort possible que le mari se fasse soigner, qu'il éprouve sincèrement des remords; dans un tel cas—ce qui extrêmement rare si j'en juge par mon expérience auprès des femmes canadiennes victimes de violence conjugale—on pourrait permettre à la femme de le parrainer. Par conséquent, je ne dirais pas non dans tous les cas, mais je crois que c'est là les facteurs dont l'agent d'immigration doit tenir compte en étudiant la demande de parrainage d'un mari.

M. Fee: Je sais que vous travaillez essentiellement au Canada, mais votre organisme a-t-il des contacts à l'étranger? Travaillez-vous à l'échelle internationale pour amener l'ONU à modifier la définition de réfugié?

Mme Spencer: Pas que nous sachions. C'est une idée que nous allons approfondir.

Le président: Merci beaucoup d'avoir pris le temps de préparer un mémoire et d'être ensuite venues devant nous ce matin pour nous faire part de vos opinions. Cela nous sera très utile. Merci.

Mme Spencer: Je vous en prie.

Le président: J'invite les représentants de l'Alberta Association of Immigrant Serving Agencies à se présenter à la table. Mesdames et messieurs, j'ai le privilège de vous présenter, en provenance de la grande province de l'Alberta que je ne visite pas assez souvent, les représentants de l'Alberta Association of Immigrant Serving Agencies, M<sup>me</sup> Maureen Gross et M. Ted Walter.

Ms Gross, you probably understand our system now. If you'll make your presentation, we'll then follow with a round of questions.

Ms Maureen P. Gross (Provincial Co-ordinator, Alberta Association of Immigrant Serving Agencies): Thank you very much. We appreciate the invitation to be here. Ted Walter is an executive member of the Alberta Association of Immigrant Serving Agencies and he is the Executive Director of the Calgary Mennonite Centre for Newcomers, one of our member agencies.

We're very pleased to be here today and to have the opportunity to present AAISA's position on the proposed amendments to the Immigration Act. Ted and I will share this presentation.

In Alberta there is a long tradition of service, humanitarianism and working together on immigration and settlement issues. Ted and I will be speaking on behalf of our 13 member agencies who interact with refugees, refugee claimants and immigrants on a daily basis. So there's a lot of experience with real issues.

Meeting the needs of newcomers needs to balance effective and efficient management and human compassion. An example of that compassion is seen in the statistics that 134,000 volunteer-hours were given by Albertans to work with over 23,000 newcomers in Alberta in the year 1990-91.

As written background to our remarks, you have AAISA's brief. In addition, three of our member agencies have submitted briefs: the Calgary Mennonite Centre for Newcomers, the St. Barnabas Refugee Society, and the Catholic Social Services' Immigration and Settlement Service in Edmonton.

One of our concerns has been around inadequate consultation. Alberta has a history of working in a collaborative manner, not just between settlement agencies but also in partnership with government. Regular consultations are held between federal and provincial governments and AAISA, and in addition Alberta has a unique partnership between the federal and provincial governments to jointly fund some settlement programs. So this is a long established practice in Alberta.

In that context, it was particularly jarring that such significant legislation as Bill C-86 was brought to the House without prior consultation with ourselves or, if my understanding is correct, with our sister organizations such as OCASI in Ontario, CESA in Saskatchewan, and AMSSA in B.C.

#### • 1025

We recommend that this process be slowed down. I understand that it has been slowed down, but one of the concerns is that the time be used to make some necessary changes. I know that it's been slowed down because time needs to be spent on another issue, not slowed down necessarily to spend more time on this topic. So we still feel that more time needs to be spent on this topic.

## [Traduction]

Madame Gross, vous savez probablement comment notre système fonctionne. Vous présentez d'abord votre exposé, et ensuite, nous vous posons des questions.

Mme Maureen P. Gross (coordonnatrice provinciale, Alberta Association of Immigrant Serving Agencies): Merci beaucoup. Nous vous remercions de nous avoir invités. M. Ted Walter est membre de la direction de l'Alberta Association of Immigrant Serving Agencies et directeur général du Calgary Mennonite Centre for Newcomers, l'un de nos organismes membres.

Nous sommes ravis d'être ici aujourd'hui et d'avoir l'occasion de présenter la position de l'AAISA sur les modifications proposées à la Loi sur l'immigration. Ted et moi allons parler à tour de rôle.

L'Alberta a une longue tradition de service, d'humanisme et de collaboration en matière d'immigration et d'établissement. Ted et moi parlerons au nom de nos 13 organismes membres qui travaillent quotidiennement avec les réfugiés, les demandeurs de statut de réfugié et les immigrants. Nous avons donc beaucoup d'expérience sur les questions réelles.

Pour répondre aux besoins des nouveaux venus, il faut établir l'équilibre entre, d'une part, une gestion efficace et efficiente et, d'autre part, la compassion à l'égard de nos semblables. A titre d'exemple de cette compassion, les Albertains ont donné bénévolement 134 000 heures de travail pour aider 23 000 nouveaux venus en Alberta au cours de l'année 1990–1991.

Notre exposé s'inspire du mémoire écrit que l'AAISA vous a fait parvenir. De plus, trois de nos organismes membres vous ont envoyé des mémoires: le Calgary Mennonite Centre for Newcomers, le St. Barnabas Refugee Society et le Catholic Social Services' Immigration and Settlement Service d'Edmonton.

Nous nous sommes plaints du fait qu'il n'y ait pas eu suffisamment de consultation. En Alberta, nous avons l'habitude de travailler en collaboration, non seulement entre organismes voués à l'établissement des nouveaux venus, mais aussi avec le gouvernement. L'AAISA et les gouvernements fédéral et provincial se consultent régulièrement; en outre, l'Alberta entretient un partenariat exemplaire avec le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pour financer conjointement des programmes d'établissement. C'est donc une pratique établie depuis longtemps en Alberta.

Dans ce contexte, il était particulièrement inhabituel qu'un projet de loi aussi important que le C-86 soit déposé à la Chambre sans consultation préalable avec nous ou, si j'ai bien compris, avec des organisations soeurs telles que l'OCASI en Ontario, le CESA en Saskatchewan et l'AMSSA en Colombie-Britannique.

Nous recommandons que le processus soit ralenti. Il l'a été, j'en conviens, mais nous voudrions que le temps supplémentaire serve à apporter les changements nécessaires. Je sais qu'on a prévu plus de temps, mais pour s'occuper d'une autre question que celle-ci, alors que c'est elle à laquelle on devrait consacrer plus de temps.

Bill C-86

[Text]

As I'm sure you've heard from other people, we are in favour of some of the amendments that have come forward. It's a good thing to eliminate the credible basis hearing. It's a very positive step to process claimants' families as soon as the claims are accepted. It's a valuable thing to remove medical inadmissibility as a bar to landing claimants and their families. It's a positive step to include a mechanism for disciplining members of the IRB.

Mr. Ted Walter (Executive Member, Alberta Association of Immigrant Serving Agencies): I too am pleased to speak on behalf of the Alberta Association of Immigrant Serving Agencies. The particular agency I work for, as Maureen said, is the Mennonite Centre for Newcomers in Calgary. Over the past three and a half years we've had extensive work with refugees, and a number of our other Alberta agencies have worked with refugee claimants too. So the parts of the proposed immigration law about which I wish mostly to speak are those that refer to or affect refugee claimants.

Our agency and most of the others in the Alberta association have had extensive interaction with immigration people, as Maureen has said, and with other government officials, and positive interpersonal relations have been established and developed over the time. I'm sure that many of these officials who work with Immigration have shown genuine sympathy for refugees.

However, we as the Alberta association have some very serious concerns about this bill. When the proposed legislation was introduced in the House in June, a briefing was held by members of the Canadian Department of Immigration with various agencies that work with immigrants in Calgary. The guide that was presented there was called *Managing Immigration: A Framework for the 1990s.* We understand the need for government to manage immigration, but we question whether refugees should be lumped into the same policies with general immigration. We think they should be dealt with separately.

Most of the refugees who have come to Canada with whom we've dealt come out of a situation of political turmoil, persecution, and desperation, and in the past Canada has dealt with them in a humanitarian way. As a signatory to the Geneva Convention, our government has a mandate to be a protector of refugees, but I believe that's not evident in Bill C-86.

No doubt part of the reason behind some of the changes proposed in Bill C-86 stems from a response to some fears in the general public that the immigration laws need to be tightened because there is a potential for bogus refugees and even criminals or terrorists to enter our country. Of course we believe procedures should be in place to prevent people who are not refugees from utilizing the system, but an analogy that might be thought of here is the store owner on

[Translation]

Vous savez sûrement que nous sommes en faveur de certains changements qui ont été réclamés. Nous sommes heureux que le critère du minimum de fondement ait été aboli. Il est très bien aussi que l'on instruise la demande des membres de la famille dès que la demande a été acceptée. Même chose pour la suppression de l'inadmissibilité pour des raisons d'ordre médical pour le demandeur et sa famille. Même chose enfin pour la création d'un mécanisme de discipline à l'intention des membres de la CISR.

M. Ted Walter (membre exécutif, Alberta Association of Immigrant Serving Agencies): Moi aussi je suis heureux de prendre la parole au nom de notre association. L'organisme pour lequel je travaille, comme Maureen l'a dit, est le Centre mennonite pour les nouveaux venus de Calgary. Comme beaucoup d'autres organismes de l'Alberta, depuis trois ans et demi nous travaillons beaucoup avec les réfugiés. Je vais donc parler surtout des dispositions du projet de loi relatives aux demandeurs du statut de réfugié.

Comme Maureen l'a dit, notre centre et la plupart des autres organismes de l'association albertaine ont eu beaucoup de contacts avec les immigrants et les fonctionnaires, et de bons rapports interpersonnels se sont établis avec le temps. Je ne doute pas qu'un grand nombre de fonctionnaires de l'immigration éprouvent une compassion réelle à l'endroit des réfugiés.

Toutefois, l'association albertaine a de très graves réserves vis-à-vis du projet de loi. À l'occasion du dépôt du projet de loi à la Chambre en juin, une séance d'information organisée par le ministère de l'Immigration a regroupé divers organismes de Calgary qui travaillent avec les immigrants. On nous a remis un document intitulé *Pour une politique d'immigration adaptée aux années 90*. Nous comprenons que le gouvernement doive adapter l'immigration, mais nous contestons l'amalgame fait entre les réfugiés et les autres immigrants. Ils devraient être traités séparément.

La plupart des réfugiés avec qui nous avons travaillé ont connu des bouleversements politiques, la persécution et le désespoir, et le Canada les a toujours traités avec compassion. Signataire de la Convention de Genève, notre gouvernement a l'obligation de protéger les réfugiés, mais cette responsabilité n'apparaît pas de façon évidente dans le projet de loi C-86.

Il est bien clair que certains des changements que l'on trouve dans ce projet de loi tiennent au fait que la population générale souhaite un resserrement de l'immigration pour empêcher les faux réfugiés ou les criminels et les terroristes d'entrer au pays. Nous reconnaissons sans peine qu'il faut des mécanismes pour lutter contre les abus, mais cela me fait penser au commerçant qui pour lutter contre le vol à l'étalage rend plus difficile l'accès à son commerce. Après

the corner who finds he has a problem with shoplifting, so he says to his staff, we have to do something to keep these shoplifters out of the store; let's make it harder for people to get into our store. Lo and behold, he discovers after this has been done, that, yes, shoplifting has decreased, but at the same time his business is falling off. People are not coming in. He doesn't want to really keep out genuine shoppers. So we're saying, let's not put a bill in place that keeps genuine refugees out of Canada in the name of preventing bogus refugees from entering.

1030

Maureen has mentioned that we acknowledge some positive aspects of the bill and we appreciate these. Particularly, I'd like to mention the speedier processing of family class cases. In the past refugee claimants, once accepted, have had to wait a long time before their family could come, and apparently that's going to be speeded up.

We are concerned about the sweeping powers that are to be granted to the minister in Bill C-86. The bill seems to be giving unprecedented powers to the minister, and I would be surprised if you as elected lawmakers would want to give to the minister and the cabinet powers that you have historically held. The minister in the past has had to come to Parliament with a five-year plan of levels of immigration. Presumably he would not need to do that any more. Those in the past have been presented after extensive consultation with the public.

We are concerned about the introduction of a possible "safe third country" procedure. Bill C-86 doesn't mention that term, but it speaks of international agreements with countries through which claimants may have passed to reach Canada. Presumably this means that immigration officers could turn refugees back to the United States or European countries even though they did not make a claim there. What's particularly distressing to me about this is that I have met many people from Central America, for instance, who have passed through the United States to reach safety. Some pass through the United States illegally on foot or by bus-the only way of getting to safety. The record of the United States in accepting, for instance, people from El Salvador has been about 3%, whereas in Canada it has been 60% to 80%. Thus legitimate refugees may be returned to their countries of origin to face persecution.

We request that this concept of safe third country not be employed, and if it is, then we hope the department would be moving slowly on this and would not put a blanket list of countries forward, because situations change.

Ms Gross: Another area in which AAISA has concerns is the ramifications of the three-stream management system that is being introduced. In stream one it's clear to us there will be a benefit to have immediate family members processed on demand and with no set limits, but in stream two privately sponsored refugees have been put on a first-come first-served basis, with limits set. This is a radical shift of philosophy. Traditionally privately sponsored refugees were sponsored to the amount that people were willing to sponsor them, that people were willing to meet the need that was there.

#### [Traduction]

coup, il découvre que le vol à l'étalage a bien diminué, mais que son chiffre d'affaires a lui aussi baissé. La clientèle ne vient plus, pourtant il ne veut pas repousser les vrais clients. De la même manière, évitons de voter une loi qui refoule les véritables réfugiés sous prétexte de fermer l'accès aux faux.

Comme Maureen l'a dit, nous reconnaissons qu'il y a du bon dans le projet de loi. Je pense en particulier à l'accélération du processus pour les membres de la catégorie de la famille. Par le passé, les demandeurs du statut de réfugié qui avaient vu leur demande acceptée devaient attendre longtemps avant de faire venir leurs parents. Il semble que cela a été corrigé.

Nous nous inquiétons des vastes pouvoirs qui sont conférés au ministre par le projet de loi. Je m'étonne que les législateurs veuillent confier au ministre et au Cabinet des pouvoirs sans précédent. Auparavant, le ministre devait en effet présenter au Parlement un plan d'immigration quinquennal. J'imagine que ce ne sera plus nécessaire. Les plans précédents avaient fait l'objet de multiples consultations dans la population.

Nous nous préoccupons de la création possible du concept du «pays tiers désigné comme sûr». Le projet de loi C-86 n'emploie pas cette formule, mais évoque des ententes avec des pays que les demandeurs auront pu traverser avant de parvenir au Canada. Cela signifierait que les agents d'immigration pourraient refouler vers les États-Unis ou l'Europe des réfugiés qui n'auraient pas présenté de demandes dans ces pays. Ce qui m'attriste le plus, c'est que j'ai rencontré beaucoup de réfugiés d'Amérique centrale qui ont dû traverser les États-Unis avant de trouver un refuge. Certains traversent les États-Unis illégalement, à pied ou en autocar, et c'est la seule façon pour eux de trouver un lieu sûr. Les Etats-Unis n'ont accepté que 3 p. 100 de réfugiés salvadoriens, alors que le Canada en a accepté entre 60 et 80 p. 100. Il est donc possible que de véritables réfugiés soient renvoyés dans leur pays d'origine au risque d'être persécutés.

Nous demandons que ce concept de pays tiers désigné comme sûr ne soit pas retenu; s'il l'est, nous espérons que le ministère procédera lentement et n'adoptera pas une liste rigide de pays, vu la fluidité de la situation.

Mme Gross: L'association se préoccupe aussi des effets du système de gestion à trois volets qui est instauré. Dans le premier volet, il est bien évident que ce sera une amélioration de voir les demandes de personnes de la catégorie de la famille traitées sur demande et sans plafond. Par contre, dans le volet deux, les réfugiés parrainés par des organismes du secteur privé seront traités selon le principe du premier arrivé premier servi, avec des plafonds. Il s'agit d'une réorientation majeure. Par le passé, leur nombre dépendait du nombre de parrains, c'est-à-dire du nombre de personnes prêtes à les accueillir.

Is it the intention to stop the community from responding to need and from accepting responsibility? This whole area causes us concern, as there has been in Alberta a large, compassionate attitude of refugee sponsorship. We see some dangers in this change of putting limits on it on a first-come first-served basis.

We also have some concerns with stream three, because there seems to be the possibility of some inherent dangers in the selection for excellence. First, this could be used as a cover for discrimination, as "best" is not defined. This could be used to treat people in a discriminatory manner. By coincidence, this group of people is the best, since best is not defined.

• 1035

Second, and equally important, maybe even more important, is the potential to drain the Third World of needed, trained, skilled people—people who are needed in the countries where they live. We have some philosophical concerns about that selection for excellence.

One of the underlying issues of the stream system is the manner in which the selection system is made at visa posts abroad. Overseas representatives of the Canadian government need to be more informed. They need to network and to share information among each other so that there is consistency of application of rules. Some people are denied the right to come to Canada at one visa post, but if they had applied at another visa post, they would very likely be accepted. So there's a sense that there's inconsistency and that that area needs to be looked at.

In addition, we have some concerns about restrictions that might be placed on immigrants as to their place of residence or occupation. We see some possibilities, but it is very broad and fuzzy. There doesn't seem to be any outside parameters, and for me it raises a lot of questions. As I was looking at this, it seemed to be an accident waiting to happen because there were so many potential problems.

Is it not possible to grant work visas so that the people at the end of their work visa could then apply for landed immigrant status? It seems to be tied into enforcement. Is there not a way that it could be looked at as an incentive? Enforcement of the area would be very difficult. As a general principle, we believe incentive is much preferable to enforcement. Some of the other underlying questions would be that there is no understanding of what isn't working now. Aren't the trained people going to the areas where there is need? It seems to be a large fuzzy area.

One of the major concerns we have is the power that is being given to the senior immigration officers at the border to turn refugees away. This decision will be made without granting the claimant the right to counsel and often the services of an interpreter.

On a personal note, we have a young German student living with us whose English is really quite good. Yet many times we experience the fact that she does not understand what we said, though we thought she did. She doesn't understand what we said, and we don't understand what she said, even though her English is excellent. This is a situation fraught with possibilities for miscommunication.

[Translation]

A-t-on l'intention d'empêcher la population de leur venir en aide et d'en assumer la responsabilité? Cela nous inquiète beaucoup, puisqu'il y a en Alberta beaucoup de compassion dans le domaine du parrainage des réfugiés. L'imposition de plafonds et le recours à l'ordre de présentation présentent selon nous certains dangers.

Le volet trois est également une source de préoccupation. En effet, le recours au principe de l'excellence présente en soi des dangers. Tout d'abord, cela pourrait servir à faire de la discrimination, puisque «les plus qualifiés» n'est pas défini. Des gens pourraient être traités de façon discriminatoire. Par une curieuse coïncidence, c'est ce groupe qui est le plus qualifié, puisqu'on ne définit pas ce que l'on entend par là.

Deuxièmement, chose tout aussi importante, sinon plus, cela risque de provoquer un exode des cerveaux dans le tiers du monde: le personnel qualifié dont ces pays ont besoin. Par principe, nous avons des réserves au sujet de la sélection fondée sur l'excellence.

L'un des problèmes à la base du système à trois volets, c'est le mode de sélection dans les bureaux des visas à l'étranger. Les représentants du Canada ont besoin de plus d'information. Ils doivent pouvoir communiquer entre eux pour veiller à l'application uniforme des règles. Un candidat refusé dans un bureau sera accepté dans un autre. Ce manque d'uniformité doit être examiné.

Nous en avons aussi contre les restrictions imposées sur le lieu de résidence ou l'occupation des immigrants. Tout cela est très vague. L'absence de critères soulève bien des interrogations. Vu tous les risques de problèmes que cela comporte, il finira fatalement par arriver quelque chose.

Ne serait-il pas possible d'accorder un renouvellement de permis de travail pour permettre aux gens de présenter une demande d'établissement? Cela semble être une affaire d'application des règlements. Ne pourrait-on pas faire passer cela comme une incitation? Dans ce domaine, le contrôle sera très difficile. En général, nous préférons l'incitation à la coercition. Par ailleurs, on ignore à quoi tiennent les faiblesses actuelles. N'envoie-t-on pas les gens formés là où on a besoin d'eux? Tout cela semble bien vague.

Nous avons aussi de vives inquiétudes au sujet du pouvoir de refoulement conférés aux agents principaux, qui pourront prendre cette décision à la frontière sans offrir aux demandeurs les services d'un avocat ou d'un interprète.

Plus près de moi, je peux vous parler d'une jeune étudiante allemande qui vit avec nous et dont l'anglais est très bon. Pourtant, souvent, nous croyons qu'elle nous a compris alors que ce n'est pas le cas. De part et d'autre nous ne nous comprenons pas, même si son anglais est excellent. Il y a donc bien des risques d'incompréhension.

Claimants may arise exhausted, frightened, confused. I'm sure after you've been on a long overseas flight you think, thank heavens, when someone is there to pick you up. But that is not the case for refugee claimants. They will then be interviewed. The senior immigration officer may be and is likely to be harried. The potential for miscommunication and misunderstanding is serious. In addition, it is a serious lack that there is no review of the senior immigration officer's decision at that time. Issues of eligibility are far from simple and obvious and should be determined by the refugee division with counsel present.

Issues of refugee claims are not neat and tidy, so it is very difficult for a senior immigration officer to make a neat, tidy decision.

Mr. Walter: We are also concerned that there is no meaningful appeal procedure available to refugee claimants. Are members of the Immigration and Refugee Board infallible? I have personally been advised of cases in which it seems inappropriate decisions have been made based on a lack of knowledge or a lack of understanding by a board member or, in some cases, inappropriate representation by the client's lawyer. At least, it appeared to me and to others that a person who was in definite danger was returned to his country for persecution.

#### • 1040

The right of appeal is normally a historic Canadian tradition, and I think it should be in place here. I believe mistakes are possible—we are all human—and appeal should be possible on the merits of a case rather than only in the case of a legal procedure error.

There are problems with the hearing. The benefit of the doubt clause has been removed. There are three types of cases apparently where both members of the Immigration and Refugee Board must agree; this was a long-time Canadian tradition that had been giving the claimant the benefit of the doubt, so that if one person agrees he could be accepted.

There is the penalizing of people who are not documented, and that's a serious problem to us. We know of many cases where people are fleeing from a country where it was impossible to get papers. In fact, there have been some decisions in which the Immigration and Refugee Board said to a person, you could go to the government and get a travel document, therefore you must not have been in danger. Yet, we are saying now if they don't have a travel document they're not eligible.

Hearings would now be open, and we have a concern about that. The claimant has gone through very stressful times and telling his story is emotionally very much a problem with him, especially in the presence of many people. This is embarrassing to him and we think it should not be open.

We are concerned also that refugees may be seen as guilty by suspicion. Under Bill C-86, immigrants could be excluded because of previous membership in an organization that's deemed to be subversive, whether the individual participated in any illegal acts or not. Depending on interpretation, people who campaigned for civil rights in their country against repressive governments might be considered subversive.

# [Traduction]

Les demandeurs du statut de réfugié arrivent souvent épuisés, craintifs et perplexes. Vous-mêmes après un long vol international êtes bien heureux de voir quelqu'un venir à votre rencontre. Mais ce n'est pas le cas pour les demandeurs. Ils vont subir une interview. L'agent d'immigration principal est souvent débordé. Les risques d'incompréhension sont nombreux. De plus, la décision de l'agent n'est pas sujette à contrôle. L'admissibilité est une question qui est loin d'être claire et devrait être tranchée par la section du statut en présence d'un avocat.

Les demandes de statut de réfugié, ce n'est pas réglé comme du papier à musique, et l'agent principal n'est pas en mesure de prendre une décision en deux temps trois mouvements.

M. Walter: Nous nous inquiétons aussi du fait qu'il n'y a pas de mécanisme de recours pour les demandeurs. Les commissaires de l'immigration et du statut de réfugié sont-ils infaillibles? Je suis au courant de cas où des décisions erronées ont été prises à cause de l'ignorance d'un commissaire ou de l'incompétence d'un avocat. D'autres personnes et moi-même savions bien que quelqu'un était renvoyé dans son pays où il risquait d'être persécuté.

Le droit de recours est une tradition canadienne qui a sa place ici. Des erreurs peuvent être faites—nous sommes tous humains—et il devrait être possible d'en appeler d'une décision sur le fond plutôt que sur la procédure.

L'audience fait aussi problème. On a supprimé la disposition relative au bénéfice du doute. Il y a trois catégories de cas où les deux commissaires doivent s'entendre; grâce à cette tradition de vieille date, le demandeur avait le bénéfice du doute puisque si une personne était d'accord, il était accepté.

En outre, on pénalise ceux qui sont sans les papiers. Nous connaissons quantité de gens qui ont fui leur pays sans avoir pu obtenir des papiers. La Commission a déjà statué qu'un demandeur n'était pas en danger parce qu'il avait pu obtenir des autorités un titre de voyage. Aujourd'hui on dit que faute de titre de voyage, le demandeur n'est pas admissible.

On n'aime pas non plus le fait que les audiences seront dorénavant publiques. Le demandeur aura traversé des moments très difficiles et il aura beaucoup de mal à faire son récit, surtout devant plusieurs témoins. C'est très gênant pour lui et cela ne devrait pas se faire en public.

Le demandeur pourrait aussi être jugé coupable par association. En vertu du projet de loi C-86, la demande d'immigration peut être refusée si le candidat a appartenu à une organisation jugée subversive, peu importe qu'il ait commis ou non un acte illégal. Selon la façon dont on interprète les choses, ceux qui ont milité en faveur des droits civils dans un régime répressif pourraient être considérés comme subversifs.

The new bill also gives the immigration department the authority to fingerprint refugee claimants. Many refugees who are fleeing persecution from countries where all government people are feared expect humanitarian treatment at Canada's doors. Fingerprinting will give them a feeling they are being treated as criminals here.

The lawyers working with immigrants in Calgary have told us very few bogus refugees have been seen there; there are very few claimants with criminal records. The acceptance rate has been relatively high, around 80%, and now it has dropped to 60%, but that is still much higher than, say, in the United States, where it is only 20%.

So these measures of restricting access by refugee claimants we feel are seen as a political move rather than a real management plan.

Ms Gross: At all times we see it as preferable to have a simpler rather than a more complex mechanism. Whenever anything gets more complex the possibility for problems and misunderstandings increases. Accordingly, in many places in the bill we feel it should be simplified and that would benefit the people who are administering it and the people who are the refugees and immigrants.

It is of prime importance to have in place a system that treats immigrants and refugees as individuals. This is particularly true for refugees who've had so much taken away from them; they have left their country and they have had no choice in that. Surely it is not too much to ask to let them have a choice in where they will seek asylum and where they will choose to live from now on.

• 1045

Statistically it has been proven that resettlement is more successful if there is some connection with the country they are resettling in. That connection may be because there are people from that ethnic community there and they feel they will be welcomed. It may be because they already have relatives. It may be just a perceived idea in the international community that they will be treated fairly, but whatever it is, that kind of connection is very important and we should not dismiss the choice for a people who have no choice. They definitely need to be treated as individuals.

Mr. Walter: In conclusion, I'd like to say that Canada has been a leader in providing humanitarian consideration to the plight of genuine refugees. The United Nations High Commissioner for Refugees awarded to the people of Canada the Nanson Medal in recognition of outstanding efforts on behalf of refugees in 1986. I think it behoves this committee to do what it can to make amendments to this bill to prevent what appears to us to be an attempt to keep out genuine refugees, at the same time making it easier for rich immigrants and their families to enter.

Thank you for listening to us.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Allmand, would you start us off, please.

[Translation]

Le projet de loi donne aussi au ministère de l'Immigration le pouvoir de prendre les empreintes digitales des demandeurs de statut de réfugié. Ceux qui fuient la persécution dans les pays où l'on craint l'autorité s'attendent à être traités avec compassion au Canada. Ils ont le sentiment d'être traités comme des criminels.

Les avocats qui travaillent avec les immigrants à Calgary nous ont dit avoir eu très peu de faux réfugiés et très peu de demandeurs ayant un casier judiciaire. Jusqu'à présent, le taux d'acceptation a été relativement élevé, autour de 80 p. 100, mais il vient de baisser à 60 p. 100, néanmoins, c'est beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis où il n'est que de 20 p. 100.

La restriction de l'accès des demandeurs du statut de réfugié nous semble donc être le résultat d'une décision politique plutôt qu'un vrai plan de gestion.

Mme Gross: La simplicité est toujours préférable à la complexité. Plus une chose est complexe, plus les risques de méprise et d'erreurs sont grands. C'est pourquoi quantité de passages du projet de loi devraient être simplifiés, ce qui faciliterait la tâche des administrateurs et la vie des réfugiés et des immigrants.

Il faut absolument avoir un système qui traite les immigrants et les réfugiés comme des personnes. C'est particulièrement le cas des réfugiés, qui ont tant perdu: ils n'ont plus leur pays et ils n'y peuvent rien. Ce n'est sûrement pas trop demander que de vouloir leur laisser le choix du pays où ils chercheront refuge pour s'établir.

Les statistiques prouvent que le nouvel arrivant s'intègre mieux s'il a un lien quelconque dans le pays où il s'établit. Le lien, ce peut être des gens de son groupe ethnique qui sont là pour l'accueillir. Ce peut être des membres de la famille. Ce peut être la réputation dans d'autres pays que l'immigrant est traité de façon juste. Peu importe de quoi il s'agit, ce lien est très important et il ne faut pas récuser le choix de ceux qui n'en ont plus. Il faut absolument les traiter comme des êtres humains.

M. Walter: Pour conclure, je rappellerai que le Canada est à l'avant-garde des pays qui compatissent au sort des réfugiés authentiques. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a accordé à la population canadienne la médaille Nanson en reconnaissance des efforts exceptionnels réalisés pour le compte des réfugiés en 1986. Il revient au comité de faire tout en son pouvoir pour apporter des modifications à ce projet de loi et contrer ce qui nous semble être une tentative de refouler les réfugiés authentiques tout en facilitant l'admission des immigrants fortunés et des membres de leur famille.

Je vous remercie de nous avoir écoutés.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Allmand, à vous le coup d'envoi.

Mr. Allmand: I want to start by saying it's good to have people from Alberta with us because a great majority of our witnesses have come from Toronto, Montreal and Ottawa. For good or for bad, of course, the great majority of immigrants and refugees have gone to Toronto and Montreal. It's good to have you here to get the view from outside central Canada.

One of the problems mentioned by the minister that he's trying to deal with in this bill is to spread out across the country, on a more reasonable basis, the flow of immigrants and refugees coming into the country. He's chosen a method that not everybody is agreeing with, which is making it a condition of the immigration visa that you have to go to Red Deer for two years or to Bonavista, Newfoundland, or to Joliette, Quebec, or some place that is a little off the beaten track, with due respect to my colleague.

Anyway, this is a proposal, and I notice in your remarks that you feel maybe that's not the best way of doing it, either, even though you're from Alberta. The alternative is that we use incentives to draw those people. If we need, as somebody said yesterday, a pharmacist in a remote community in northern Ontario, the community should try to develop an environment that would attract that immigrant pharmacist there, or maybe we should give more points on the immigration assessment process to locating outside the major centres of central Canada—and Vancouver, too, which is a big one—but many people question whether this is a practical measure.

I want to hear from you, since you're from Alberta, whether you agree that we should try to spread out the immigrants across the country on a more equitable basis, and if not this way included in the bill, what would you suggest?

Ms Gross: Alberta is the fourth largest receiving province of immigrants in Canada. Though it doesn't have the vast numbers of the metropolitan areas of Toronto, Montreal and Vancouver, we are the fourth province.

Mr. Allmand: So you're getting a pretty good share.

Ms Gross: In the last statistics I have, for 1990–91, there were 23,000 immigrants and refugees who received assistance at the agencies we work with. I didn't bring those statistics with me to give you exact stats as to what this year's was and last year's was, but those are available.

**Mr. Allmand:** What about within Alberta—does everybody go to Edmonton and Calgary?

Ms Gross: The majority go to Edmonton and Calgary, but there's an immigrant-serving centre in Red Deer, Lethbridge, Medicine Hat and Grand Prairie and there's a new one being formed in Fort McMurray. So, yes, it's the majority in Calgary and Edmonton but it's not exclusively there.

• 1050

We have a concern that this restriction of mobility is an accident waiting to happen. How is this going to be enforced? First, it's against the independent tradition that we have as Canadians and that those of us who come from the west hold particularly dear. It goes generally against Canadian traditions.

[Traduction]

M. Allmand: Je vous dirai tout d'abord combien il nous fait plaisir de recevoir des gens de l'Alberta car la grande majorité de nos témoins viennent de Toronto, de Montréal et d'Ottawa. Pour le meilleur ou pour le pire, la grande majorité des immigrants et des réfugiés arrivent à Toronto ou Montréal. Cela nous fait donc plaisir d'avoir un point de vue d'ailleurs au Canada.

Le ministre nous a dit qu'il tente grâce à ce projet de loi de répartir plus également sur le territoire les immigrants et les réfugiés qui arrivent ici. Il a choisi pour cela une méthode qui ne plaît pas à tout le monde. Il a assorti en effet le visa d'immigration de l'obligation de résider pour deux ans dans une localité comme Red Deer, Bonavista, Joliette, ou un autre endroit un peu plus éloigné, cela dit sans vouloir froisser mon collègue.

Enfin, il s'agit d'une proposition, et vous-mêmes estimez que ce n'est peut-être pas la meilleure façon de procéder, même si vous venez de l'Alberta. L'autre possibilité, c'est d'inciter les gens à aller s'établir là-bas. Si, comme quelqu'un le disait ailleurs, une localité éloignée du Nord de l'Ontario a besoin d'un pharmacien, elle devrait essayer de rendre la ville plus attirante pour l'immigrant; peut-être encore pourrait-on accorder plus de points à ceux qui veulent s'établir à l'extérieur des grands centres. Mais beaucoup se demandent si c'est une façon pratique de procéder.

Comme vous venez de l'Alberta, je voudrais connaître votre point de vue. Devrait-on essayer de répartir plus équitablement les immigrants dans le pays? Si l'idée retenue dans le projet de loi pour y arriver ne vous plaît pas, que suggérez-vous?

Mme Gross: L'Alberta est au quatrième rang des provinces d'accueil des immigrants. Même si nous n'en recevons pas autant que les villes de Toronto, Montréal ou Vancouver, notre province vient au quatrième rang.

M. Allmand: Vous en recevez donc une bonne partie.

Mme Gross: D'après les derniers chiffres dont je dispose, en 1990-1991, les organismes avec lesquels nous collaborons ont accordé de l'aide à 23 000 immigrants et réfugiés. Je n'ai pas emmené ces chiffres pour vous donner des statistiques exactes sur la situation des deux dernières années, c'est que je n'avais que celles-là sous la main.

M. Allmand: Quelle est la situation en Alberta? Tout le monde va-t-il s'établir à Edmonton ou à Calgary?

Mme Gross: La majorité d'entre eux vont à Edmonton et à Calgary, mais il y a un service d'aide aux immigrants à Red Deer, à Lethbridge, à Medecine Hat et à Grande-Prairie; un autre va ouvrir à Fort McMurray. La majorité d'entre eux vont effectivement à Calgary et à Edmonton, mais pas uniquement là.

Cette restriction du droit d'établissement créera sûrement des problèmes. Comment s'exercera le contrôle? Pour commencer, cela va à l'encontre de la tradition d'indépendance des Canadiens et qui tient particulièrement à coeur aux habitants de l'Ouest. Cela va à l'encontre des traditions canadiennes.

Second, how do you enforce it, and why are we creating something that is an enforcement model? Isn't there a way to meet that need with a positive model and with encouragement? For example, why aren't work visas granted that are specific? You are granted a work visa to work in this particular location for this particular time. I don't know. This is not hard. These are thoughts. Some points can be given to assist your acceptance as a landed immigrant rather than posing as a landed immigrant and if you don't follow the rules you'll be deported. We feel very uncomfortable with that kind of big stick process.

Mr. Allmand: That's a good answer. I want to move to another point. You were critical that the bill still doesn't deal with the question of a substantive appeal from the board where the board might make a mistake or make the wrong decision. There's an appeal in law, which is very expensive, to the Federal Court but there's no appeal on the merits. Up until recently, when things like that happened and the case was flagrant, people would appeal directly to the minister to use his humanitarian and compassionate powers. He has powers under proposed subsection 114.(2) to admit people on humanitarian and compassionate grounds.

The people from Toronto and Montreal with whom I am most familiar have told me that the present minister has practically totally shut down that avenue of appeal. He's not listening to or even examining any appeals to use his humanitarian and compassionate grounds. In your experience in helping immigrants and refugees in Alberta, have you attempted to approach the present minister on certain cases? Even in the same government the former minister has used it. I'm wondering whether your experience is the same in Alberta in getting some use of that humanitarian avenue as our experience has been in Quebec and Ontario.

Mr. Walter: Yes, that has been our experience as well. We have in the past petitioned the minister in cases where they failed their hearings and we thought there were grounds such that they should have been accepted. We have had some cases that were accepted on humanitarian grounds. The claims have been less successful recently under the new minister, in our experience.

Ms Gross: We wished as an association to meet with the minister and we were not able to get a meeting with the minister either. It wasn't about a claims process but just as a process of discussing issues that we would like to discuss. We were told that he did not wish to be unduly influenced and so would not want to meet with us. He's not responding to those individual cases and we haven't been able to speak to him.

Mr. Allmand: My final question is with respect to the new provision that would require two votes before the board in order to be recognized as a refugee. As you know, right now you need only one of the two votes to be recognized as a refugee before the board. The bill provides that in three cases in the future you will require both votes. You'll require a unanimous vote. One of them is where the applicant does not have proper documents. For one reason or another the minister and the proposers of the bill feel that the lack of documents indicate that you are a fraudulent refugee. Some witnesses before the committee say that a lack of documents indicates that you are a real refugee.

[Translation]

Ensuite, comment veillera-t-on à l'application de cette règle? D'ailleurs, pourquoi retenir une solution qui exige un contrôle? Ne pourrait-on pas choisir un mécanisme incitatif? Par exemple, pourquoi ne pas accorder un permis de travail pour un endroit précis et une période donnée? Je ne sais pas, ce n'est pas difficile. C'est une suggestion. On pourrait accorder des points pour vous aider à accepter votre statut d'immigrant approuvé plutôt que de vous menacer de déportation si vous contrefaites votre statut. Nous n'aimons pas du tout la méthode forte qui a été retenue.

M. Allmand: C'est une bonne réponse. Je voudrais passer à autre chose. Vous reprochez au projet de loi de ne pas prévoir un mécanisme de recours en cas d'erreur de la commission. On peut contester la procédure en s'adressant à la Cour fédérale, ce qui est très coûteux, mais on ne peut pas appeler du fondement. Jusqu'à tout récemment, dans un cas comme celui-là, si l'erreur était flagrante, les gens s'adressaient directement au ministre qui peut corriger la situation pour des raisons d'ordre humanitaire. Il peut faciliter l'admission en vertu du paragraphe 114(2).

Des gens de Toronto et de Montréal, ceux que je connais le plus, m'ont dit que le ministre actuel a à toutes fins utiles supprimé ce mécanisme de recours. Il n'examine même plus les appels motivés par des raisons d'ordre humanitaire. Vous qui avez aidé des immigrants et des réfugiés en Alberta, vous est-il arrivé de chercher à communiquer avec le ministre? L'ancien ministre, qui appartenait au même gouvernement, s'est servi de ces pouvoirs. J'aimerais savoir si l'Alberta a été traitée de la même façon que le Québec et l'Ontario dans le cas des recours pour des raisons d'ordre humanitaire.

M. Walter: Oui, il nous est arrivé la même chose. Nous nous sommes adressés au ministre dans des cas où l'audience avait mal tourné, et où, selon nous, des motifs auraient justifié l'admission. Il est arrivé dans quelques cas que la personne a été acceptée pour des raisons d'ordre humanitaire. Ces appels ont eu moins de succès récemment auprès du nouveau ministre.

Mme Gross: L'Association a essayé d'avoir une rencontre avec le ministre, mais cela n'a pas été possible. Il ne s'agissait pas de cas précis, seulement d'une discussion générale. On nous a répondu qu'il ne voulait pas être indûment influencé et ne voulait donc pas nous rencontrer. Il ne donne pas suite aux demandes particulières et nous n'avons pas pu lui parler.

M. Allmand: Ma dernière question porte sur la nouvelle disposition exigeant que les deux commissaires votent en faveur du demandeur pour qu'il obtienne le statut de réfugié. Comme vous le savez, aujourd'hui, un seul vote suffit. D'après le projet de loi, dorénavant, dans trois situations précises, il faudra deux voix. Il faudra un vote unanime. L'une de ces situations, c'est lorsque le demandeur n'a pas les papiers nécessaires. Pour une raison ou pour une autre, le ministre et les partisans du projet de loi estiment que l'absence de documents est un signe de malhonnêteté. Des témoins nous ont dit au contraire que l'absence de documents montre qu'il s'agit bien d'un réfugié authentique.

• 1055

Would you mind telling us of your practical experience in dealing with refugees and what your feeling is with respect to making it more difficult for applicants who do not have documents, who may have had false documents to get out of their countries and across the world?

Mr. Walter: I think our experience has been, as you said, that people with false documents have proved to be genuine refugees in many cases, because they had to get out of a difficult situation and this was their only way. It seems like it is penalizing them by requiring a vote of both Immigration and Refugee Board members. That seems repressive.

The Chairman: I just want to get that point clear, because I have a different sort of appreciation of how that document system is supposed to work. If somebody shows up at the border and they have no documents—say they have come in by airplane and we know they got on the airplane with documents, and they got off the airplane saying they have none—the reality when they do that is that there is a courier on the airplane, and they take those documents back, and they use them again and again. Somehow it seems to me to be quite proper for the Canadian government to say, look, that's not fair; you shouldn't.

But if you show up and you have false documents and say, look, Mr. Senior Immigration Officer, here are my documents and they are false; I had to use false documents to get out of my country—that won't be held against them, but it will take those documents out of circulation.

The person who comes with nothing is often part of a scam. That person, if he is knowingly part of a scam so those documents can go back so more people can come in, is in a sense jumping that queue against all of those honest, legitimate refugees, 10 million of them, sitting in camps around the world, who probably Canada should be holding itself out to, rather than the ones who can buy these documents to be used again and again.

I can understand the official's rationale for saying we want to get at that practice, because that is not the Canadian way, either.

Ms Gross: It seems to me, though, that in the process of getting at that legitimate concern—we would share that it is a legitimate concern—the refugee who is in desperation trying to reach a country is being punished, and not the person who is running the business. Clearly the person who is running a business, and that is smuggling, needs to be taken before the court and held accountable for his actions. At the same time, I do not believe the person who is the refugee should be punished because of advice received from this smuggler who sort of knew. He knew and he would help. I think the wrong person is receiving the punishment because of that.

The Chairman: I find that there are a number of cases where it is a case of people being concerned about how the act is going to be administered. That is always a problem for us as legislators, too. There is a major thrust in the bill to

[Traduction]

Auriez-vous l'obligeance de nous parler de votre expérience pratique en ce qui concerne les réfugiés et de nous dire ce que vous pensez des mesures de vigilance supplémentaires frappant les demandeurs qui n'ont pas de papiers, qui ont dû se servir de faux papiers pour fuir leur pays et traverser un continent?

M. Walter: Comme vous l'avez dit, nous avons surtout constaté que les personnes ayant de faux papiers se sont avérées être dans la plupart des cas d'authentiques réfugiés, parce qu'elles devaient se sortir d'une situation difficile et c'était le seul moyen de le faire. À notre avis, on les pénalise si l'on exige un vote favorable des deux membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Cela nous apparaît être une mesure répressive.

Le président: Je tiens seulement à clarifier cette question parce que je ne comprends pas de la même façon que vous le fonctionnement de ce système de papiers. Prenons l'exemple d'une personne qui se présente à la frontière et qui n'a pas de papiers—disons qu'elle est arrivée par avion et nous savons qu'elle est montée à bord munie de papiers, et lorsqu'elle débarque, la personne dit ne pas en avoir—en réalité, ce qui se produit, c'est qu'il y a un passeur à bord de l'avion qui reprend les papiers, et on les réutilise maintes et maintes fois. Il me semble donc que le gouvernement canadien a parfaitement raison de dire: écoutez, ce n'est pas juste, vous n'avez pas le droit de faire une chose pareille.

Mais si vous vous présentez à la frontière muni de faux papiers et que vous dites: écoutez, monsieur l'agent d'immigration, voici mes papiers et ils sont faux; j'ai dû me servir de faux papiers pour fuir mon pays—l'on ne devrait pas faire de difficulté à cette personne, mais il faut saisir ses papiers.

La personne qui arrive sans papiers a souvent parti lié avec des escrocs. Cette personne, si elle a en toute connaissance de cause parti lié avec ces escrocs et que les papiers sont réutilisés pour faciliter l'entrée d'autres personnes, se trouve à passer avant son tour au détriment des réfugiés honnêtes et authentiques, et l'on sait qu'ils sont plus de dix millions à attendre dans des camps partout dans le monde, que ce sont eux que le Canada devrait accueillir au lieu de ceux qui achètent ces papiers qu'on utilise maintes et maintes fois.

Je puis comprendre l'agent qui dit qu'il faut mettre un terme à cette pratique parce que ce n'est pas non plus la façon canadienne de faire les choses.

Mme Gross: Mais il me semble qu'en tâchant de trouver remède à ce problème réel—et nous sommes d'accord, c'est un problème réel—on se trouve à punir le réfugié qui recherche désespérément un pays d'accueil, et non la personne qui est à la tête de l'escroquerie. De toute évidence, il faut traduire devant les tribunaux la personne qui orchestre cette escroquerie, le passeur, et lui demander compte de ses actes. De la même façon, je ne crois pas qu'il faille punir le réfugié parce qu'il a reçu des conseils d'un passeur qui savait ce qu'il faisait. Le passeur savait ce qu'il faisait et il a aidé le réfugié. Je crois que cela revient à punir un innocent.

Le président: Je constate que dans bon nombre de cas, les gens s'inquiètent de la façon dont la loi sera administrée. Cela fait également toujours problème pour nous, législateurs. L'un des grands buts du projet de loi est d'ériger

move a lot of things that were done in the policy manual into regulations, which give us as legislators a shot at it as well as your groups, because as you know, regulations have to be gazetted and people have input for a number of days. The committee might well look at amendments that would require that Parliament, through the appropriate committee, have access to those regulations and be able to invite people in to give evidence on it. That is a change that another committee did with respect to gun control, and it worked out very well. The committee might consider that, and the minister might accept it. We just don't know. But I think a lot of those things can be handled.

Another observation I would make, which is most interesting to me, is that every time there have been changes to a bill—and this is one example, but it happens in other bills, too—people come and give evidence that they are opposed to it; then later on when there are further amendments, you get those same groups coming in saying, that was wonderful, don't change that. That has happened on this bill as well. It is because when it actually gets in and gets administered, it is done more sensibly than what it is capable of being interpreted to be done. I don't know how to handle that.

Ms Gross: I would just like to equate that "no documents" with this. My daughter is walking to school and she meets a big bully. The big bully says, I know how to get you to school best, but in order to get to school best, you have to give me your lunch. So she gives him the lunch. She thinks she has a big protector and she's off to school safely, but when she arrives at school she's in big trouble because she doesn't have her lunch.

#### • 1100

Really, in that situation who should be punished? It should be the bully, not the young child who is trying to do the best she can in the situation. I think punishing refugees for arriving without documentation is not fair. I think the bully should be the person who is, in that analogy, taken to task.

Mr. Heap: Thank you, friends, for taking the time to come. I know it takes a while to get here from Alberta.

Mr. Fee: That's the truth.

Mr. Heap: I'm glad to hear that you represent 13 groups. I am sure there are some staff, such as Mr. Walter, but I believe it is almost all being done by volunteers, and I think that's important. At times we hear comments—and this is sometimes reflected perhaps in public polling and so on—that there are certain interest groups that oppose restrictions on the entry of refugees; certain interest groups want more refugees, and it could be thought that these interest groups are making money out of refugees, and certainly there are some people making money out of refugees, as we've just discussed.

# [Translation]

en règlement une foule de choses que prévoyait le manuel de politique, et cela nous permet à nous, législateurs, ainsi qu'à vos groupes, d'intervenir, parce que comme vous le savez, les règlements doivent être publiés par la Gazette et les gens ont un certain temps pour faire valoir leurs vues. Le comité pourrait fort bien envisager d'adopter des amendements qui donneraient au Parlement, par l'entremise du comité compétent, accès à ces règlements et permettraient aux gens de venir témoigner. C'est un changement qu'un autre comité a apporté en matière de contrôle des armes à feu, et cela marche très bien. Le comité pourrait envisager cela, et le ministre pourrait accepter. Cela reste à déterminer. Mais je crois que nous pouvons faire pas mal de choses.

J'ai constaté une autre chose, que je trouve très intéressante, et c'est que chaque fois qu'on apporte des modifications à une loi—nous en avons un exemple ici, mais cela s'est déjà vu pour d'autres lois—les gens viennent à nous et nous disent qu'ils sont contre; plus tard, lorsqu'on apporte de nouvelles modifications, ces mêmes groupes viennent nous dire: non, ne changez rien, c'était parfait. La même chose s'est vue avec ce projet de loi. C'est parce qu'une fois que la loi a été adoptée et mise en oeuvre, elle est administrée d'une façon beaucoup plus raisonnable qu'on ne croyait. Je ne sais que dire à ce sujet.

Mme Gross: Cette question de réfugiés qui n'ont pas de papiers, me fait penser à l'analogie suivante. Sur le chemin de l'école, ma fille rencontre un gros voyou. Le gros voyou lui dit: je connais le meilleur chemin pour aller à l'école, mais si tu veux que je te dise par où passer, il faut que tu me donnes ton goûter. Elle lui donner son goûter. Elle s'imagine avoir trouvé en lui un protecteur et elle se rend à l'école sans problème, mais une fois arrivée à l'école, on lui fait des misères parce qu'elle n'a pas de goûter.

Donc, dans une situation comme celle-là, qui faut-il punir? C'est le voyou, bien sûr, et non la fillette qui a cru agir de son mieux dans cette situation. Je crois qu'il est injuste de punir les réfugiés qui arrivent chez nous sans papiers. Dans cette analogie, je crois que c'est le voyou à qui il faut s'en prendre.

M. Heap: Je vous remercie, mes amis, d'avoir pris le temps de venir. Je sais qu'il faut beaucoup de temps pour venir de l'Alberta.

M. Fee: Il a bien raison.

M. Heap: Je suis heureux de voir que vous représentez 13 groupes. Certains d'entre vous êtes employés, c'est le cas de M. Walter, mais je crois savoir que presque tout votre travail est accompli par des bénévoles, et je crois que c'est important. On entend dire parfois—et cela se reflète quelquefois peut-être dans les sondages d'opinions publiques et autres—que certains groupes d'intérêts s'opposent aux restrictions à l'entrée des réfugiés; certains groupes d'intérêts veulent qu'on accueille davantage de réfugiés, et l'on pourrait croire que ces groupes d'intérêts gagnent de l'argent sur le dos des réfugiés, et il est vrai que certaines personnes gagnent de l'argent sur le dos des réfugiés, comme cela vient d'être dit.

But in my experience there are many, many thousands, probably tens of thousands of Canadians who are not making any money out of refugees but are giving a lot of time. They are presumably practising the principle that it is better to give than to receive, no matter what some of them do receive in the pleasure of it. I think your testimony is very valuable.

I'm going to ask one question, which I'm going to borrow from my colleague Mr. Allmand, who usually gets nearly all the best questions. He started 12 years ahead of me and I've never caught up with him.

I want to be the devil's advocate. We're told by the government that the different way of handling eligibility, by having it as a cut and dried matter done at the border instead of in a hearing, is to save time and money, that the public is becoming concerned about the amount of money being spent on refugees and all these lawyers, translators, staff and so on, the delays in scheduling a hearing, maybe adjourning it and so on. All of that is too much; it has be handled faster. The minister has emphasized that he's responding to public demand on that.

Now, from your knowledge of the people in your 13 groups and from your knowledge of the general public view, do you feel that those people want these five questions of eligibility handled quickly by the senior immigration officer at the port of entry without going. . .? The question of criminality has to go to the adjudicator at a regular hearing with all the other people, but there are four of them apart from that. Do you feel that most people agree with the minister? In other words, stop wasting the money, stop wasting the time, just settle it at the border. Don't let those people enter and get involved in this long process.

Mr. Walter: I think the bill responds to people who hear of cases of fraudulent entries and so on. There are a few cases and they build on those few cases. There are many cases where the people are genuine refugees, but we don't hear about those cases. So it seems like it's built on the negative, on something we're afraid of rather than on all of the positive aspects.

• 1105

About the power of this senior immigration officer, we're very fortunate at our agency to have a volunteer working with us who was a former immigration officer. He is a Mennonite man from Calgary. Based on his long experience, he has told us that if this bill had a set of objectives or the intent of the bill was spelled out beforehand. . . In the past I think there were immigration bills where the 10 objectives we wanted to reach as a Department of Immigration were spelled out in the beginning, and everything in this bill should be interpreted in light of those intentions.

[Traduction]

Mais d'après mon expérience, il y a de nombreux Canadiens, plusieurs milliers, peut-être des dizaines de milliers de Canadiens, qui ne gagnent pas un sou sur le dos des réfugiés mais qui leur consacrent beaucoup de temps. Ces personnes épousent sans doute le principe selon lequel il vaut mieux donner que recevoir, peu importe les récompenses que certains y trouvent. Je crois que votre témoignage nous est très précieux.

Je vais vous poser une question, que je vais emprunter à mon collègue, M. Allmand, qui pose habituellement presque toutes les meilleures questions. Il est arrivé ici 12 ans avant moi, et je n'ai jamais pu le rattraper.

Je vais me faire l'avocat du diable. Le gouvernement nous dit que la nouvelle gestion de l'admissibilité, qui se pratiquera d'une manière tranchée à la frontière, au lieu de procéder par voie d'audiences comme auparavant, a pour but d'économiser du temps et de l'argent, que le public est préoccupé par tout l'argent qu'il faut dépenser pour les réfugiés et tous ces avocats, traducteurs, employés et le reste, les difficultés qu'il y a à fixer une date d'audience, les ajournements et tout le reste. Il est vrai que toute cette procédure est trop lourde; il faut la simplifier. Le ministre a affirmé qu'il ne faisait que répondre aux exigences du public en ce domaine.

Maintenant, d'après ce que vous savez des personnes qui oeuvrent dans vos 13 groupes et d'après ce que vous savez de l'opinion publique, êtes-vous d'avis que les gens veulent voir l'agent d'immigration principal expédier rapidement les cinq questions d'admissibilité au point d'entrée sans passer par...? La question de la criminalité doit être soumise à l'arbitre au cours d'une audience normale à laquelle assisteront tous les autres intéressés, mais il subsiste quatre autres questions. Croyez-vous que la plupart des gens sont d'accord avec le ministre? Autrement dit, qu'on cesse de gaspiller de l'argent, qu'on cesse de perdre du temps, qu'on règle toute la question à la frontière même. Qu'on ne laisse pas ces personnes entrer et s'installer dans ce long processus.

M. Walter: Je crois que le projet de loi a pour objet d'apaiser les personnes qui entendent parler des cas d'entrée frauduleuse et de ce genre de choses. Il y a quelques cas de ce genre et on entend parler que de ceux-là. Il y a de nombreux cas où les personnes sont des réfugiés authentiques, mais on n'en entend jamais parler. Il me semble donc que le projet de loi est fondé sur du négatif, sur des choses dont nous avons peur, et non sur tous les aspects positifs de la question.

Au sujet du pouvoir de l'agent principal, nous avons la chance de compter dans notre organisation sur les services d'un bénévole qui est un ancien agent d'immigration. C'est un mennonite de Calgary. S'inspirant de sa longue expérience, il nous a dit que si ce projet de loi avait un ensemble d'objectifs ou si l'on articulait clairement l'intention de la loi... Par le passé, je crois qu'il y a eu des projets de loi sur l'immigration où les dix objectifs du ministère de l'Immigration étaient arrêtés dans le préambule, et tous les articles de loi devaient être interprétés conformément à ces intentions.

An immigration officer, if he knows we are intending to invite or bring in genuine refugees, could interpret the bill in that way. However, as it stands, it looks as if the bill is designed to keep people out, and they can't interpret it in light of objectives that the department has set down.

Ms Gross: I think people want something that's fair, and because of the publicity around supposed abuses, people may see this speeded-up process as being fair. In actual fact there are no statistics in Alberta around any fraudulent thing around refugee claimants because there is none. The whole perception that this exists is only from anecdotal records—where it does exist—and it doesn't exist in Alberta. They haven't felt a need to keep any records or statistics on it.

I don't think people understand that the senior immigration officer will not necessarily be able to make a fair decision. They might be in favour of an efficient system that would move things quickly and be fairer for everybody, but I don't think it's understood that this kind of system is not fair. There's no way you can have a reasoned decision, looking at all the ramifications in that kind of an environment, with that kind of speed and given all the emotional contexts. It's just not possible.

Mr. Heap: Ms Gross, you said that to be fair to each person, you think they should be dealt with individually and therefore the automatic use of a list of safe third countries would be unfair in many cases.

Ms Gross: Yes.

Mr. Heap: Is it your impression that the public around you, the volunteers that serve but also their neighbours and the rest, would feel the same way?

Ms Gross: I think they would if they understood the issues. When I talk to people about it, their concern is about the criminals, that we shouldn't let criminals in. I tell them that we don't let criminals in, and that I agree with them. There are all sorts of processes not to let criminals in.

It seems to me that public perception has not been based on the reality of what the situation is. Public perception has been based on some kind of media coverage that emphasizes a slant that is not reality. When you talk to them about the person at the corner store and whether or not it is okay for him to sponsor his mother, they say he should be able to bring in his mother. So when you get down to facts and details, they are supportive.

Mr. Heap: On the matter of criminals, five years ago when we questioned the RCMP on terrorism, they said that of the 11,000 undocumented aliens they had examined during the preceding seven months—it was August, 1987—there was no evidence of a danger to Canada from terrorism. As far as I know, we didn't ask them about criminality, which is slightly distinct. This year when the RCMP came they talked a great deal about criminality—certain very large gangs dealing in

[Translation]

L'agent d'immigration, s'il sait que nous comptons inviter ou faire venir des réfugiés authentiques, pourrait interpréter la loi de cette façon. Toutefois, dans l'état actuel des choses, on dirait que le projet de loi a pour objet de fermer la porte aux gens, et l'agent d'immigration n'a pas le loisir d'interpréter la loi en conformité avec les objectifs que le ministère a arrêtés.

Mme Gross: Je crois que les gens veulent une loi juste, et en raison de la publicité qui entoure les abus présumés, les gens croient que ce processus accéléré est juste. En fait, il n'existe aucune statistique en Alberta sur l'entrée de faux réfugiés parce qu'il n'y a eu aucun cas de ce genre. Toutes les idées que l'on se fait en la matière ne relèvent que de l'anecdote—il y a eu des cas bien sûr—mais il n'y en a pas eu en Alberta. Le ministère n'a même pas jugé utile de conserver des dossiers ou des statistiques sur ce sujet.

À mon avis, ce que les gens ne comprennent pas, c'est que l'agent principal ne sera pas nécessairement en mesure de prendre une décision juste. Les gens veulent un système efficace qui expédiera les choses et qui sera plus juste pour tout le monde, mais à mon avis, ils ne comprennent pas que ce système n'est pas juste. Il est impossible de prendre une décision raisonnée, d'envisager toutes les ramifications de la décision dans ce genre d'environnement, à une vitesse pareille et dans un contexte émotionnel comme celui-là. C'est tout à fait impossible.

M. Heap: Madame Gross, vous dites que pour être équitable envers tout le monde, il faudrait que chaque cas soit examiné individuellement, et qu'en conséquence, l'utilisation automatique d'une liste de tiers pays sans risque serait injuste dans de nombreux cas.

Mme Gross: Oui.

M. Heap: Avez-vous l'impression que le public qui vous entoure, que vos bénévoles ainsi que leurs voisins et les autres, partagent votre avis?

Mme Gross: Je pense qu'ils partageraient notre avis s'ils comprenaient bien le problème. Quand j'en parle aux gens, ce qui les préoccupe, ce sont les criminels, ils ne veulent pas qu'on laisse entrer les criminels. Je leur dis que nous ne laissons pas entrer les criminels, que je suis d'accord avec eux. Il y a toutes sortes de moyens qui nous permettent de fermer la porte aux criminels.

Il me semble que la perception publique n'est pas fondée sur la réalité. La perception publique est inspirée par les médias qui grossissent des événements qui n'ont pas de rapport avec la réalité. Lorsque vous parlez aux gens à l'épicerie et que vous leur demandez si tel immigrant devrait avoir le droit de faire venir sa mère, ils disent tout de suite que oui. Donc, lorsqu'on s'arrête aux faits et aux détails, les gens sont d'accord avec nous.

M. Heap: Pour ce qui est des criminels, il y a cinq ans, lorsque nous avons interrogé la GRC au sujet du terrorisme, on nous a dit que des 11 000 étrangers sans papiers sur lesquels on avait fait enquête au cours des sept mois précédents—c'était en août 1987—on n'avait trouvé aucune preuve d'activité terroriste au Canada. Si mon souvenir est exact, nous n'avons pas interrogé la GRC au sujet de la criminalité, qui est une chose quelque peu différente. Donc,

drugs and other such things, smugglers, \$1,000 profit per body, and so on. This, of course, goes beyond just the refugee matter; this concerns the broadened definition of criminality for anybody entering, you see.

#### • 1110

Now, you are telling me there has been—to your knowledge at least—no evidence amongst the people who have come to Alberta, at least as refugees, of fraud. Would you also say criminality, hidden criminality?

Ms Gross: We asked the question in June when we had the briefing with Canada Employment and Immigration regarding this upcoming bill. We asked them the question: what are the statistics on this kind of abuse and fraud? They said, well, we don't know, but we'll find out. We said immediately that Alberta keeps no statistics. They went and found out and it's true—there are no statistics because there has been no understanding that in Alberta there has been abuse, like welfare fraud, or other criminality. So that is my understanding, because that's what I was told.

Mr. Heap: Are you saying the RCMP's answer was, zero?

Ms Gross: I didn't speak to the RCMP; I spoke to Canada Employment and Immigration. They responded to me that there was no need to keep statistics because there were no incidents.

Mr. Heap: No incidents of criminality?

Ms Gross: No incidents of welfare abuse.

Mr. Heap: Of welfare abuse. What about people masquerading as refugees who in fact were criminals or terrorists?

Ms Gross: Well, again, there are no statistics of any of that, and when we asked them why they were not keeping statistics, they answered that there aren't any statistics to keep. I didn't ask about each of those areas you are asking about, but we did ask an overriding question and the overriding answer was there aren't statistics on this because it isn't an issue.

The Chairman: The distinguished member from Red Deer, Alberta.

Mr. Fee: Thank you, Mr. Thacker; I appreciate that. That's the nicest thing he's ever said about me. Mr. Allmand left and it's too bad because he said it was nice to have someone from outside of central Canada. I was going to say it's great to have somebody from the heart of Canada.

## [Traduction]

lorsque les représentants de la GRC sont venus cette année, ils ont longuement parlé de la criminalité—de certains grands gangs qui pratiquent le trafic de la drogue et autres activités de ce genre, des passeurs qui réalisent des profits de 1 000\$ par tête, ce genre de choses. Cela dépasse bien sûr la question des réfugiés; cela relève de la définition élargie de la criminalité pour quiconque veut entrer chez nous, comme vous voyez.

Maintenant, vous me dites qu'on n'a trouvé—à votre connaissance, du moins—aucun cas de fraude parmi les gens qui sont entrés en Alberta, du moins comme réfugiés. En diriez-vous autant pour la criminalité, la criminalité cachée?

Mme Gross: Nous avons posé la question en juin lors de la rencontre d'information avec Emploi et Immigration Canada au sujet de ce projet de loi. Nous avons posé la question: quelles sont les statistiques sur ce genre d'abus et de fraude? Les fonctionnaires nous ont répondu: eh bien, nous n'avons pas de réponse à cette question, mais nous allons la trouver. Nous leur avons dit tout de suite que l'Alberta ne conserve aucune statistique de ce genre. Ils ont fait enquête et constaté que c'est vrai—il n'y a aucune statistique parce que personne n'a démontré qu'il y avait des abus en Alberta, comme la fraude à l'assistance sociale ou autre criminalité de ce genre. C'est donc ce que je sais, parce que c'est ce qu'on m'a dit.

M. Heap: La GRC vous a-t-elle répondu qu'aucun crime n'avait été commis?

Mme Gross: Je n'ai pas parlé à la GRC; j'ai parlé aux fonctionnaires d'Emploi et Immigration Canada. Ils m'ont répondu qu'il n'y avait aucun besoin de conserver des statistiques parce qu'il n'y avait aucun incident.

M. Heap: Aucun incident lié à la criminalité?

Mme Gross: Il n'y avait aucun cas de fraude à l'assistance sociale.

M. Heap: De fraude à l'assistance sociale. Qu'en est-il des gens qui se font passer pour des réfugiés et qui étaient en fait des criminels ou des terroristes?

Mme Gross: Eh bien, encore là, il n'y a aucune statistique de ce genre, et lorsque nous leur avons demandé pourquoi ils ne conservaient pas de statistiques, ils nous ont répondu qu'il n'y avait pas de statistiques à conserver. Je ne les ai pas interrogés sur tous les domaines que vous soulevez, mais nous leur avons posé une question générale et la réponse générale, c'était qu'il n'y avait pas de statistiques sur ce sujet parce que cela ne faisait pas problème.

Le président: L'éminent député de Red Deer, Alberta.

M. Fee: Je vous remercie, monsieur Thacker; je suis sensible aux compliments. C'est la chose la plus gentille qui ait jamais été dite à mon sujet. M. Allmand nous a quittés, et c'est très dommage, parce qu'il a dit que c'était une bonne chose que d'entendre un témoin qui ne soit pas du Canada central. J'allais dire pour ma part qu'il est formidable d'avoir un témoin qui nous vienne du coeur du Canada.

Mr. Heap, you brought up a couple of important points—here he comes now after I have made a comment about him; he has very sharp ears. The media might pick up on a couple of your comments when they go through the transcript of this, because I find they're very sensitive about people criticizing them and their representation. But I think you have very accurately indicated one of the problems in Alberta.

Dan, from my riding I can tell you I know of absolutely no cases of abuse whatsoever from immigrants or refugees.

Mr. Heap: Welfare abuse or other?

Mr. Fee: None whatsoever. However, if you were to read the Calgary paper you'd believe everybody who has come here from Asia is a member of a gang. That's the representation there, and people react to that.

But I think another good reason for you people being here gives us the chance just to brag again about the number of volunteers in our province who do work with refugee and immigrant groups, and they are a significant number. People give willingly of their time to do it.

One problem they have and one encouragement I would give you and the group in Red Deer is that I think we have to tell the story more to people. Prior to my being elected I wasn't conscious of a significant refugee or immigrant population in my riding at all. Because there is no media—and I hope they don't pick this up—I want to confess to the most blatant abuse of a refugee that's every occurred in our riding, and I did it.

It was shortly after we were elected. There was a new tax measure introduced called the GST, and as a new member of Parliament I was very active and I wanted to get people's opinion. So I put an ad in the newspaper that said: If you have any comments on this, please phone my office at 3427 and tell me. The paper transposed the phone number and instead of 3427 they put 3472. After two days my staff said, this is great, nobody's calling. Then all of a sudden one day they get a very irate call and they said, somebody in broken English is very mad at you. They then found out from somebody else that the phone number was wrong. They got the address from AGT, the telephone company, and I went and visited these people on the weekend and found out we had a refugee family that had been in Canada for two months and they had my phone number and were getting all the comments on the GST.

[Translation]

Monsieur Heap, vous avez soulevé quelques questions importantes—le voilà qui nous revient dès que je me mets à parler de lui; il a l'oreille très fine. Les journalistes vont froncer les sourcils lorsqu'ils vont lire le compte rendu, j'ai constaté en effet qu'ils sont très sensibles à tout reproche qu'on leur fait, à eux ou à leur travail. Mais je crois que vous avez fort bien décrit l'un des problèmes qui se pose en Alberta.

Dan, je peux vous dire que dans mon comté, je n'ai pas eu vent du moindre cas d'abus de la part d'immigrants ou de réfugiés.

M. Heap: D'abus de l'assistance sociale ou autre?

M. Fee: Absolument aucun. Toutefois, à lire le journal de Calgary, vous croiriez que tous les immigrants d'origine asiatique sont membres d'un gang. C'est ainsi que l'on représente les faits, et les gens réagissent en conséquence.

Je crois que vous avez bien fait de venir, parce que cela nous donne la chance de nous vanter encore une fois du grand nombre de bénévoles dans notre province qui oeuvrent avec les groupes de réfugiés et d'immigrants, et ils sont très nombreux. Les gens donnent de leur temps pour faire ce travail.

Il y a un problème, et c'est un encouragement que je veux vous donner à vous et au groupe de Red Deer, et c'est qu'il faut, à mon avis, mieux faire connaître vos vues. Avant d'être élu, je n'avais aucune idée du nombre important de réfugiés ou d'immigrants dans ma circonscription. Étant donné qu'il n'y a pas de journalistes ici aujourd'hui—et j'espère que ce que je vais dire ne sera pas rapporté—je dois avouer que le cas le plus flagrant où un réfugié a eu à souffrir s'est produit dans mon comté même, et le coupable, c'était moi.

Cela s'est produit peu après notre réélection. Le gouvernement avait proposé une nouvelle mesure fiscale appelée TPS, et en tant que député fraîchement élu, je me dépensais sans compter pour connaître l'opinion des gens. J'avais donc fait paraître une annonce dans le journal qui disait: si vous avez des observations, veillez me les faire connaître en téléphonant à mon bureau au 3427. Le journal a inverti les chiffres du numéro de téléphone et au lieu de 3427, on a mis le 3472. Deux jours plus tard, mon personnel a dit: c'est formidable, personne ne téléphone. Puis, un beau jour, le personnel a reçu un appel d'un électeur qui était dans tous ses états, et on m'a dit: il y a quelqu'un, qui parle mal anglais, et qui vous en veut beaucoup. Le personnel a ensuite appris de quelqu'un d'autre que le numéro de téléphone était faux. On a obtenu l'adresse auprès de l'AGT, la compagnie de téléphone, et je me suis rendu chez ces gens un week-end et j'ai découvert qu'il s'agissait d'une famille de réfugiés qui était établie au Canada depuis deux mois, que c'était leur numéro de téléphone qui figurait dans le journal, et c'étaient eux qu'on engueulait pour la TPS.

• 1115

To begin with, I went in and they weren't upset at all. They just didn't speak English well enough to express themselves to my staff. They were absolutely astounded that an elected member of Parliament would come to their house

Alors, au début, je suis entré et j'ai bien vu que ces gens n'étaient pas du tout mécontents. C'était seulement qu'ils ne parlaient pas suffisamment bien l'anglais pour communiquer avec mon personnel. Ils étaient renversés de voir un député

and bring flowers and apologize for doing something. They couldn't say enough good things about Canada. Here was this guy with a university education working as a janitor and just happy to be making money, talking about the tremendous opportunities this country gave him, and that did my heart good.

The other example you mentioned is that people need to know and understand these people. I was at a public meeting in November of last year in Eckville. Now, Eckville has a lot of beautiful, wonderful people in spite of the reputation it might have because of some of the bigots who were there, but I started off the meeting with somebody slamming us over immigration policy. They were talking about all the immigrants and refugees coming in here and taking jobs. Well, this went on for a little while, and then somebody else brought up the question that she happened to be the wife of an individual...

I should tell you I got a minister's permit to get somebody in to work in Eckville, and she happened to be his wife and could not work because she had come with him and was here on a minister's permit on a temporary basis. She was objecting that she had skills and she should be able to go to work. The same guy who was jumping me two minutes before because immigrants and refugees were taking jobs said, well, why can't you get a job? It is only right. Look at the qualifications she has. She is better than people working over there now. I said, whoa, you are arguing on both sides of the question. Somebody else said, the only difference is that he knows her. I think that is where we have to go with this whole policy.

Ms Gross: We are in a time of great change and we are afraid of change. It seems to me that immigrants and refugees provide one area where we can be angry about changes happening. If we look at the statistics, immigration is an economic benefit to Canada and immigrants do not take jobs away from Canadians. That is not true.

On the subject of Asian gangs, do we in Canada, native born, not have gangs? So let's not assume that all gang activity is imported. That's not true at all. We just need to take a look at our perceptions and say, yes, there are Asian or other ethnic gangs, but that is not some kind of problem that is unique. That is a problem of people who live anywhere and who happen to live in Canada. I have some concerns when it is equated, just as you were saying, that one goes with the other. It is not so.

Mr. Fee: One concern you mentioned that bothers me is that you said you haven't had access to the minister. Has the group in Alberta had a chance to talk to any of the officials in the department on an ongoing basis, or on part of this legislation coming up?

## [Traduction]

du Parlement entrer chez eux, leur offrir des fleurs et leur faire des excuses. Ces gens n'avaient que des louanges pour le Canada. J'avais devant moi un monsieur qui avait fait des études universitaires et qui travaillait comme concierge, qui était heureux de pouvoir gagner sa vie, et qui parlait des possibilités formidables que ce pays a à lui offrir. Et cela m'a réchauffé le coeur.

L'autre exemple que vous mentionnez, c'est que les gens ont besoin de connaître et de comprendre ces personnes. J'ai assisté à une rencontre publique en novembre, l'an dernier, à Eckville. Il faut savoir qu'Eckville compte des braves gens en grand nombre en dépit de la réputation qu'a la ville à cause de quelques fanatiques qui y vivent, mais dès le début de la rencontre, quelqu'un s'en est pris au gouvernement au sujet de la politique d'immigration. Les gens dénonçaient tous ces immigrants et ces réfugiés qui viennent au Canada et nous volent nos emplois. Eh bien, ça s'est poursuivi pendant un certain temps, et alors quelqu'un d'autre est intervenu, et c'était justement la femme d'un monsieur...

Je dois vous dire que j'ai obtenu le permis du ministre pour autoriser quelqu'un à travailler à Eckville. Cette personne était sa femme et elle ne pouvait pas travailler parce qu'elle avait suivi son mari et qu'elle n'avait qu'un permis temporaire du ministre. Elle disait qu'elle était compétente et qu'on devrait lui permettre de travailler. Justement, le même homme qui m'engueulait deux minutes auparavant parce que les immigrants et les réfugiés volent nos emplois a dit: «Eh bien, pourquoi ne cherchez-vous pas du travail? C'est juste, après tout. Voyez les qualifications qu'elle a. Elle est plus qualifiée que les gens qui travaillent là-bas.» Et j'ai dit: «Un instant, vous ne pouvez pas être des deux côtés à la fois.» Quelqu'un a dit: «La seule différence ici, c'est qu'il la connaît.» Je pense que c'est la direction que doit prendre toute notre politique.

Mme Gross: Nous vivons une époque de grands changements et nous craignons le changement. Il me semble que les immigrants et les réfugiés offrent une cible à la colère que suscite ce changement chez nous. Voyez les statistiques, l'immigration est un bienfait économique pour le Canada et les immigrants ne volent pas les emplois des Canadiens. C'est tout simplement faux.

Pour ce qui est des gangs asiatiques, n'avons-nous pas au Canada des gangs de Canadiens pure laine? Il ne faut pas penser que tout le gangstérisme est importé. C'est absolument faux. Il nous faut seulement interroger nos propres perceptions et nous dire: Oui, d'accord, il existe des gangs asiatiques ou d'origine ethnique autre, mais ce n'est pas un problème propre à ces communautés. Ces gangsters pourraient vivre n'importe où, et il se trouve qu'ils vivent au Canada. Je m'inquiète quelque peu quand je vois de tels rapprochements, lorsqu'on fait des généralisations comme celle dont vous parliez. Cela ne correspond pas à la réalité.

M. Fee: Vous avez dit une chose qui me préoccupe. Vous avez dit que vous n'aviez pas accès au ministre. Votre groupe en Alberta a-t-il eu la chance de communiquer régulièrement avec les fonctionnaires de l'Immigration, vous a-t-on parlé de ce projet de loi?

Ms Gross: No, not prior to the legislation.

Mr. Walter: We have had an opportunity to talk to them since the legislation, and we have very good relations and talk to people in the department about matters. Our Alberta association immigrant agencies meet twice a year with people from Immigration Canada and have good relations, but not on this bill.

Mr. Fee: Okay. I might just compliment your group in Red Deer that they do a good job of keeping on top of me, and I get invited.

One issue they haven't talked about is this bill. I notice they sent out the newsletter last month and said that the editor would contact me but nobody has done it. I will take the initiative and go after them before we do clause-by-clause.

Ms Gross: Yes. This whole opportunity to speak to the bill came at a very awkward time. The summer is a very difficult time for agencies to respond quickly. Usually agencies are very small, people are on vacation, and the people who are there are doing 25 jobs, so it is very difficult to make the time to do that. It is very difficult for us to come back with a voice that is common, because half the time half the people are away on vacation. So it has made that process difficult.

The Chairman: Thank you very much for coming forward with your brief and flying down to share it with us. It is always more meaningful to us when we can meet people. I think you are about the 87th group we have met, but each one is helpful in its own way. Thank you very much.

Ms Gross: Thank you.

The Chairman: Now I would ask the distinguished delegate from the Black Coalition of Quebec to come forward, please. Members, is it agreed that the AAISA brief be appended to today's minutes?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Members, Mr. Dan Philip is before us this morning, representing the Black Coalition of Québec.

• 1120

Mr. Dan Philip (Black Coalition of Quebec): Good morning, Mr. Chairman, members of the panel. I represent the Black Coalition of Quebec. We have 18 chapters associated with us and 38 organizations. Among them are the Somalian, Zaïrean and Haitian groups. We presented briefs this morning, some of which touch on these organizations or people from these countries.

J'ai présenté tous ces documents en français, mais je vais prononcer mon discours en anglais.

The Chairman: Mr. Philip, if it's more convenient for you to give your discourse in French, please feel free to do so. We have instant translation that's perfect.

Mr. Philip: My first colonial language is English, so I'm very okay with it.

[Translation]

Mme Gross: Non, pas avant que le projet de loi ne soit déposé.

M. Walter: Nous avons rencontré les fonctionnaires depuis le dépôt du projet de loi, et nous entretenons d'excellents rapports avec eux généralement. L'association qui regroupe les organisations d'aide aux immigrants en Alberta rencontre deux fois par an les gens d'Immigration Canada et les rapports sont excellents. Mais il n'y avait pas eu de rencontre au sujet de ce projet de loi.

M. Fee: D'accord. Permettez-moi de féliciter votre groupe de Red Deer qui me tient au courant de toutes ses activités, et je reçois même des invitations.

Mais votre groupe ne m'a pas parlé de ce projet de loi. Je crois savoir qu'il a publié un bulletin le mois dernier et on y disait que le rédacteur en chef allait me contacter, mais rien n'a été fait. Je vais donc prendre l'initiative et le consulter avant que nous passions à l'étude du projet de loi article par article.

Mme Gross: Oui. Le moment est bien mal choisi pour se prononcer sur ce projet de loi. Les organisations ont beaucoup de mal à réagir rapidement l'été. Ce sont habituellement de très petites organisations, les gens sont en vacances, et les gens en place abattent une besogne considérable, si bien qu'il leur est très difficile de trouver le temps de répondre. Il nous est très difficile de parler d'une seule voix, parce que la moitié du temps, la moitié des gens sont en vacances. L'été nous a compliqué les choses.

Le président: Je vous remercie beaucoup d'être venus nous présenter votre mémoire, d'avoir pris l'avion pour venir nous voir. Il nous est indispensable de rencontrer les gens. Je crois que vous êtes à peu près le 87<sup>e</sup> groupe que nous rencontrons, et chacun contribue à nos travaux à sa façon. Merci beaucoup.

Mme Gross: Merci.

Le président: J'invite maintenant les délégués de la Ligue des Noirs du Québec à s'avancer, s'il vous plaît. Les membres du comité sont-ils d'accord pour que l'on annexe le mémoire de l'AAISA au procès-verbal d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Membres du comité, nous allons entendre ce matin M. Dan Philip, qui représente la Ligue des Noirs du Ouébec.

M. Dan Philip (Ligue des Noirs du Québec): Monsieur le président, membres du comité, bonjour. Je représente la Ligue des Noirs du Québec. Notre association compte 18 chapitres et regroupe 38 organisations, dont des groupes représentant les Somaliens, les Zaïrois et les Haïtiens. Nous vous avons remis des textes ce matin, dont certains portent sur ces organisations ou sur les gens de ces pays.

All these documents have been presented in French as well, but I will make my speech in English.

Le président: Monsieur Philip, si vous êtes plus à l'aise en français, n'hésitez pas. La traduction simultanée est parfaite.

M. Philip: Ma première langue coloniale est l'anglais, je peux donc m'exprimer en cette langue.

We have very serious reservations about the authority you are about to put in the hands of immigration officers at the border or at the place of entry. Our experience with immigration officers is catalogued by systemic racism, some of which is well documented. Before we reach this level of understanding, I think it behoves the government to look into the wrongs that are being done by these immigration officers, particularly to members of visible minorities, before the government can even dream of giving more powers to them.

We have had cases where, after investigations, it was revealed that immigration officers were contriving to deny members of the black community their due right to attain refugee status. These cases are well documented. As a result, one of these officers was dismissed. Since we have these cases, we can understand how the whole system is affected by people who systemically are designing and contriving means by which they are denying people from the black community opportunity to acquire status. I think, Mr. Chairman, it is very important that this type of process be dealt with in an equal way so that we in the black community don't suffer even more penalties from these immigration officers.

I can recall, Mr. Chairman, that it was 1970 when we had the earthquake in Italy. It was the Hon. Lloyd Axworthy who was the immigration minister, and the government then opened its arms to Italians who wanted to come here to Canada. Opportunities were given to them, opportunities to reunify with their families. And just recently we had the case of Yugoslavia. But in this case we are dealing with Africa, and we are dealing with one of the most punishing experiences of the people from Africa, the people from Zaïre and the people from Somalia, and the government has consistently remained silent on these issues.

• 1125

Recently the minister remarked that the people from Somalia were nomads who did not want to come to Canada anyway. It is one of the most punishing statements made by a minister in recent times, because the people of Somalia, some of whom are here, have been trying to get their families here. Some of them are in refugee camps in Djibouti and other parts of Africa, and then for the minister to come out and make this callous statement shows the extent either of ignorance or irresponsibility in this position.

We were just recently on Parliament Hill protesting against these remarks and asking the minister to do the decent thing, which is to resign. However, we understand the limit of our power. We understand the limit of understanding as far as the black community is concerned, but we had hoped that the moral conscience of Canadians would have caused some kind of acceleration in looking at the just situation for the people of Somalia.

[Traduction]

Nous avons de très sérieuses réserves au sujet du pouvoir que vous vous apprêtez à conférer aux agents d'immigration à la frontière ou aux points d'entrée. Les rapports que nous avons eus avec les agents d'immigration ont été marqués par le racisme systémique, et nous disposons d'une preuve abondante dans certains cas. Avant que le gouvernement envisage même d'élargir le pouvoir des agents d'immigration, je pense qu'il lui incombe de faire enquête sur les torts qu'ils ont causés, particulièrement à l'endroit des minorités visibles.

Nous avons eu des cas où enquête faite, il a été révélé que les agents d'immigration s'arrangeaient pour nier aux membres de la communauté noire leur droit au statut de réfugiés. Nous disposons d'une preuve abondante dans tous ces cas. En conséquence, l'un de ces agents a été congédié. Vu que de tels cas ont pu se produire, nous pouvons comprendre comment tout le système est influencé par des personnes qui conçoivent systématiquement des moyens pour nier aux personnes de la communauté noire la possibilité d'acquérir le statut de réfugié. Je crois, monsieur le président, qu'il est très important d'instaurer la plus grande égalité possible dans ce genre de processus si nous voulons éviter que la communauté noire ne soit pas pénalisée davantage par ces agents d'immigration.

Je me rappelle, monsieur le président, le tremblement de terre qui a eu lieu en Italie en 1970. L'honorable Lloyd Axworthy était ministre de l'Immigration à l'époque, et le gouvernement a alors ouvert grand les bras aux Italiens qui voulaient venir au Canada. On leur a offert des possibilités, des possibilités de réunion avec leurs familles. Et tout récemment, nous avons eu le cas de la Yougoslavie. Mais dans notre cas, il s'agit de l'Afrique et les peuples d'Afrique vivent des souffrances sans nom, le peuple du Zaïre et le peuple de Somalie, et le gouvernement reste muet à leur endroit.

Le ministre a récemment déclaré que les Somaliens étaient des nomades qui ne voulaient pas s'établir au Canada, de toute façon. C'est l'une des déclarations les plus dommageables faites récemment par un ministre. Des ressortissants de la Somalie, dont certains sont présents aujourd'hui, essaient de faire venir leur famille ici. Certaines de ces familles sont dans des camps de réfugiés à Djibouti ou ailleurs en Afrique. Une telle déclaration du ministre démontre soit l'étendue de son ignorance, soit son manque de responsabilité, malgré son poste.

Tout récemment, nous avons fait une manifestation sur la Colline au sujet de cette déclaration. Nous avons demandé au ministre de démissionner, comme il convient. Nous connaissons toutefois les limites de notre pouvoir. Nous connaissons également les limites de la compréhension en ce qui concerne les Noirs, mais nous espérions que la conscience des Canadiens aurait permis une accélération de l'examen de la situation des Somaliens.

Bill C-86

#### [Text]

I need not, Mr. Chairman, enumerate to you the painful conditions these people are going through. In the case of Yugoslavia, the government offered 25,000 people to come in under whatever policy they implemented, I don't know, but in the case of Somalia they are going through it one by one and refusing, and giving the people this type of punishing experience.

We have tried to contact the minister on many occasions. As I can recall, you were asking the people who spoke before me whether the people have had an opportunity to see the minister. We were fortunate some time ago to visit his office and speak to some of his officials on the basis of the type of presentation I am making to you. Whether that bears any fruit is still questionable because the situation remains the same.

In some cases it takes five years and more before families can be reunified. In some cases they deal with husbands and wives, and the eventual result is divorce and the breakdown of families. I say to you, Mr. Chairman—and I believe very strongly that Canada is a more humane country than that—if spouses stay away from each other for so long, that causes breakdowns in families.

Mr. Chairman, when we look at the refugee requirement, we also find that it depends on how well people are able to present their cases. The validity sometimes is in articulating and presenting their cases. A person who is less articulate is rejected because of lack of preparation, etc. We know how the system works. The system is that most of these cases are taken by a group of lawyers who have 20 zillion cases of legal aid. There's no real preparation for these cases. In most of these cases it's rejection without even looking at the fundamental value of the case itself.

# • 1130

We are saying that we find problems not only with this systemic racism but also within the system itself as far as preparing people to present their cases before the refugee commission or refugee boards.

We have, Mr. Chairman, the case of Haiti. This is a case that is well known to us. The people from Haiti who happen to be refugees in this country are suffering from the same inhumane situations. Many Haitians are given deportation papers but they are not deported. They are just allowed to wallow in this system without the possibility of getting a job, without anything. The government is well aware that it cannot deport the people, yet it has given the people deportation papers, denying them medical assistance, denying them an opportunity to work, to strive to get a living. I think this is a question of hell.

Mr. Chairman, as I have described, we have seen the exercise of these immigration officers who deal with people in different ways, making two different classes of citizens stand before them, applying two different types of rationale. It is these same people the government is about to give extraordinary powers to. It will be a sad day for us in the black community when the process of getting justice is dependent on the whim and fancy of some bureaucrat at a port of entrance.

#### [Translation]

Monsieur le président, je ne vous apprendrai rien en décrivant les conditions difficiles dans lesquelles vivent ces gens. Dans le cas de la Yougoslavie, le gouvernement a offert à 25 000 personnes d'entrer au pays, en vertu de divers programmes, que je ne connais pas. Mais pour les Somaliens, les dossiers sont examinés un à un, souvent refusés, et on fait vivre aux gens cette expérience pénible.

17-9-1992

Nous avons à maintes reprises tenté de communiquer avec le ministre. Si je me souviens bien, vous avez demandé aux témoins précédents si on avait eu l'occasion de voir le ministre. Nous avons eu la chance il y a quelque temps de visiter son bureau, de parler à certains de ses collaborateurs, comme nous le faisons maintenant avec vous. On peut se demander si cette démarche a été fructueuse, puisque la situation n'a pas changé.

Dans certains cas, la réunion des familles prend cinq ans. Comme il s'agit dans bien des cas de conjoints, le résultat possible est le divorce et l'éclatement des familles. Je crois fermement, monsieur le président, que le Canada est un pays très humain et je vous l'affirme, un éloignement trop prolongé des conjoints provoque l'éclatement de la famille.

Quant à la demande de statut de réfugié, monsieur le président, nous constatons que tout dépend de la façon dont on présente son dossier. L'admissibilité dépend parfois de l'organisation et de la présentation du dossier. Une personne moins éloquente peut être rejetée parce qu'elle s'est mal préparée, etc. Nous savons comment fonctionne le système. La plupart de ces dossiers sont confiés à un groupe d'avocats qui ont sur les bras des centaines de milliers de dossiers d'aide juridique. Il n'y a donc pas vraiment de préparation. Dans la plupart des cas, le rejet se produit sans même qu'on ait examiné les fondements du dossier.

Nous estimons qu'il y a des problèmes, non seulement à cause de ce racisme systémique, mais également à cause du système lui-même, en ce qui touche la préparation des demandeurs qui présentent leur dossier à la Commission du statut de réfugié.

Monsieur le président, prenons l'exemple de Haïti. Nous le connaissons bien. Les réfugiés provenant de Haïti se retrouvent dans la même situation inhumaine. Beaucoup d'entre eux ont reçu des avis de déportation, sans toutefois avoir été expulsés. On leur permet simplement de vivre dans les limbes, sans qu'ils puissent décrocher un emploi, sans rien. Le gouvernement sait très bien qu'il ne peut pas expulser ces gens, mais leur a envoyé des avis de déportation, leur a refusé toute aide médicale, toute possibilité d'emploi, toute possibilité de gagner leur vie. Je pense que c'est pour eux l'enfer.

Monsieur le président, comme je l'ai décrit, nous savons comment travaillent ces agents d'immigration qui traitent les gens de deux manières différentes, qui créent deux classes de citoyens et qui appliquent deux logiques différentes. Or, c'est à ces agents-là que le gouvernement va donner des pouvoirs supplémentaires. Nous, les Noirs, serons bien malheureux le jour où le processus permettant d'obtenir justice dépendra des caprices des bureaucrates aux points d'entrée.

This system is not perfect. Most of the cases that are taken to the Supreme Court, when they are rejected, are still thrown aside. It's just a process. But perhaps it's a process that gives some semblance of hope—though there is no hope.

Mr. Chairman, if some process isn't put in place to deal with both efficiency and the question of impartiality, a sense of justice, a sense of fairness, then I think Canada will be losing the value it has had over a long period. Canada is a country that we can all be proud of for its humane efforts in terms of helping people from abroad, a sense of fairness. We are caught so often by the bureaucratic system that administers it and perhaps the inhumanity of those who are part of it that it makes it very difficult for us to give full credit to the system.

We know, Mr. Chairman, there is an intent. There is a lot of goodwill coming from everywhere, particularly from those who have the responsibility to govern this country. Without this sense of goodwill I perhaps wouldn't be here today to express my pain in terms of looking at a law that is about to be implemented. I hope my articulating some of our misgivings will give a sobering thought, particularly giving more authority to people at the border who have over time abused the authority they have had and abused the confidence that has been given to them. They use it blatantly to display their preferences and to show their colour of racism, which over time has become systemic in the system itself.

• 1135

The Chairman: Thank you very much. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: I'm pleased to welcome Mr. Philip here today. He has been extremely active with his organization, the Black Coalition of Quebec, in pleading the cases of many black refugees and immigrants in Quebec, particularly in Montreal. I want to ask him a few questions that might clarify some of these matters.

Mr. Philip, among the powers that are being given to the senior immigration officer at the border—and you've criticized those powers—will be the power to judge whether or not the refugee applicant has come from a safe third country. A lot of Haitians who come into Canada to claim refugee status at the border come through the United States. You deal with a lot of the Haitian refugees and their community. What do you think the feelings of Haitian people would be if, when they appear at the border to claim refugee status, the senior immigration officer says, well, you've come from the United States? The United States is a safe third country. How would the Haitians feel if they were sent back to the United States to have a hearing there, rather than having their hearing in Canada? What would happen to them?

Mr. Philip: Sir, we have to look at two aspects of that case. One, I would think if a country gives refuge to refugees and is implementing it in a just way, then this is a consideration we must accept. If this person comes through a third country before coming to Canada, then this person should ask for refugee status there.

Mr. Allmand: If it's a safe country.

[Traduction]

Le système actuel est imparfait. La plupart des rejets qui sont confiés à l'examen de la Cour suprême sont tout de même mis de côté. Ce n'est qu'un processus mais il peut donner un semblant d'espoir, bien qu'il ne puisse y avoir d'espoir véritable.

Monsieur le président, si le processus n'est ni efficace ni impartial ni juste, le Canada va perdre une valeur qu'il défend depuis longtemps. Le Canada est un pays dont nous pouvons être fiers, parce qu'il a déployé des efforts et en favorisant la d'humanité en aidant des étrangers et en faisant preuve de justice. Nous sommes si souvent pris dans les rouages de la bureaucratie qui administre le processus et peut-être si déçus par le caractère inhumain de certains bureaucrates qu'il nous est difficile de reconnaître les qualités du système.

Nous savons qu'il y a de la bonne volonté quelque part, monsieur le président. Elle vient de partout, particulièrement de ceux qui ont la responsabilité de diriger le pays. Si je ne reconnaissais pas cette bonne volonté, je ne serais pas ici aujourd'hui pour vous exprimer mes inquiétudes au sujet de loi que vous voulez adopter. J'espère que les préoccupations que j'ai présentées seront pour vous matière à réflexion. particulièrement au suiet des pouvoirs supplémentaires qu'on veut accorder aux agents qui sont aux frontières et qui ont déjà abusé de leur pouvoir, en plus d'abuser de la confiance que nous leur avons accordée. Il est flagrant qu'ils utilisent ce pouvoir pour afficher leurs préférences ainsi qu'un racisme qui est devenu avec le temps systémique.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Allmand.

M. Allmand: Je suis ravi d'accueillir aujourd'hui M. Philip. Il a été très actif au sein de son organisme, la Ligue des Noirs du Québec, particulièrement en prenant la défense de nombreux réfugiés et immigrants noirs au Québec, surtout à Montréal. Je vais lui poser quelques questions qui vont clarifier certaines choses

Monsieur Philip, vous avez émis des critiques par rapport au pouvoir conféré aux agents d'immigration principaux à la frontière. Or, parmi ces pouvoirs il y a celui de juger si un demandeur de statut de réfugié vient ou non d'un tiers pays sûr. Beaucoup de demandeurs de statut de réfugié haïtiens qui arrivent à nos portes passent par les États-Unis. Vous traitez avec de nombreux réfugiés haïtiens ainsi qu'avec leur communauté. D'après vous, que penseraient les Haïtiens si, à leur arrivée à la frontière lorsqu'ils demandent le statut de réfugié, l'agent d'immigration principal leur disait: "Vous venez des États-Unis, non? Il s'agit là d'un tiers pays sûr". Comment les Haïtiens se sentiraient-ils si on les renvoyait aux États-Unis pour une audience, plutôt de la leur accorder au Canada? Qu'est-ce qui leur arriverait?

M. Philip: Il faut considérer deux aspects de la question. Tout d'abord, si un pays donne asile à des réfugiés d'une manière juste, il nous faut bien l'accepter. Si une personne arrive au Canada en provenance d'un tiers pays, elle devrait demander refuge là-bas.

M. Allmand: Si c'est un pays sûr.

Mr. Philip: If it's a safe country. I concur with that, because it would mean that this person can go from state to state looking for the best place possible. But in the case of the United States, we have seen a lack of mission on the part of the Bush administration, which has openly turned out Haitians on the high seas. There is a court procedure, a continuous hassle. In all the discussions and so on, it is said clearly that if the Haitians had been Europeans, the United States would not be dismissing them, trying to throw them back into the sea. Even if they drown, they pay no regard to that.

In the case of the United States, which is dumping Haitians back, I would say that this shouldn't be a consideration. The people should be permitted to come for safe refuge. I should say a second thing, that Canada depends too much on the efforts and the policies of the United States in order to make its own decisions. Canada should make its decision independent of the United States regarding the Haitian refugees. It is said that if the United States sneezes, Canada catches a cold. If the United States were to say tomorrow that it would accept the Haitian refugees, I can assure you the government would do the same thing. But the government must look at itself as itself and not wait for countries to make decisions for it.

• 1140

Mr. Allmand: Thank you. I want to move to another group of people that you represent a lot of. That's people from Somalia and Zaire. One of the criteria that the senior immigration officer will have at the border is deciding whether or not these people have been recognized as refugees in another country. The officials and the minister said that's an easy matter. You don't have to have a hearing on that; it's a clear-cut matter. Either they're recognized as refugees in another country or they're not. Of course, if the senior immigration officer comes to the conclusion that they've been recognized in another country, he can send them back. They don't even get before the Canadian refugee board.

Some of these people coming from Somalia go through Djibouti and go through Kenya and some of them have been in camps in those countries. I'd like to hear from you. It's not clear, as far as I can see, whether they've been recognized, let's say, in Kenya or in the Sudan maybe. Some of them have gone through there and stayed there for a while in camps. What do you say about this power of the senior immigration officer to decide whether these people have been recognized in another country? In particular, look at the Somalis and the people from Zaire who flee their country and go into neighbouring countries and stay for a while. Would you say that this is a clear-cut matter? What about the fact that you're recognized in another state as a refugee? Is that the kind of thing we should leave with the senior immigration officer without any sort of representations being made or any sort of hearing?

Mr. Philip: Without any waffling on the subject, I don't think the senior immigration officers should be given any more power than they have now. This should be for the determination of some independent board that would inquire into these cases impartially.

[Translation]

M. Philip: Oui. Je suis d'accord, parce que cela voudrait dire qu'une personne peut aller d'un pays à l'autre pour trouver le meilleur endroit. Dans le cas des États-Unis, il y a un manque de volonté de la part du gouvernement Bush qui a ouvertement détourné des Haïtiens, en haute mer. Il y a un procès à ce sujet, qui n'en finit plus. Dans bien des discussions à ce sujet, on dit clairement que si les Haïtiens avaient été des Européens, les États-Unis ne les refuseraient pas, ne les rejetteraient pas à la mer sans se préoccuper des risques de noyade.

Dans le cas des États-Unis, qui refoulent les Haïtiens, cette considération ne devrait pas être prise en compte. Il faudrait pouvoir garder ici les Haïtiens et leur offrir un asile sûr. Deuxièmement, je tiens à ajouter que le Canada est trop dépendant des efforts et des politiques américaines pour prendre ses propres décisions. Par rapport aux réfugiés haïtiens, le Canada devrait prendre une décision indépendamment des États-Unis. On dit que lorsque les États-Unis éternuent, le Canada attrape le rhume. Si demain le gouvernement américain décidait d'accepter les réfugiés haïtiens, je vous garantis que le gouvernement ici ferait la même chose. Mais le gouvernement doit agir de lui-même, sans attendre les décisions des pays étrangers.

M. Allmand: Merci. Je vais maintenant parler d'un autre groupe dont vous représentez de nombreux membres. Il s'agit des Somaliens et des Zaïrois. Parmi les critères utilisés par l'agent d'immigration principal à la frontière, il y a celui de la reconnaissance du statut de réfugié dans un autre pays. Les fonctionnaires et le ministre disent qu'il s'agit là d'une question facile à régler. Il n'est pas nécessaire d'avoir une audience, on peut trancher facilement. Le réfugié a été reconnu dans un autre pays ou il ne l'a pas été. Bien sûr, si l'agent d'immigration principal conclut que le demandeur a été reconnu comme réfugié dans un autre pays, il peut le renvoyer. Pas question même de comparaître devant la Commission du statut de réfugié.

Certains Somaliens passent par Djibouti ou par le Kenya et ont habité dans des camps de réfugiés de ces pays. Il me semble qu'il n'est pas clair qu'ils aient été reconnus ou pas, par exemple au Kenya ou au Soudan. Certains sont passés par là et ont habité quelque temps dans un camp. Que ditesvous de ce pouvoir de l'agent d'immigration de décider si ces personnes ont été reconnues ou non dans un autre pays? Prenons l'exemple des Somaliens ou des Zaïrois qui fuient leur pays et se rendent dans le pays voisin où ils restent quelque temps. Pensez-vous qu'il soit facile de trancher, dans ces cas-là? Qu'en est-il du fait d'avoir été reconnu comme réfugié dans un autre pays? Cette décision devrait-elle être confiée à l'agent d'immigration principal, sans qu'il y ait eu de représentation ni d'audience?

M. Philip: Soyons directs: je pense qu'on ne devrait pas confier de nouveaux pouvoirs aux agents d'immigration principaux. Ce genre de questions devraient être traitées par une commission indépendante qui examinerait les cas de manière impartiale.

We are looking at the case of one person who came from Somalia. It was said that the person came from Djibouti. Just recently the immigration officers were running some kind of inquisition. Finally they decided to take the person on a plane back to Djibouti. Djibouti refused the person. They left the person on the plane and they stayed in France for a two-week holiday.

I brought up this issue when I met them at the minister's office in Hull. It's just a question of a wasteful system that's looking for problems where problems don't exist. If you give this immigration officer any type of power other than what they have now to receive people and then pass these people to some independent board, it'll be a greater abuse of the authority that they have now. I don't think any one individual should be given that type of determination between life and death when people are running away.

I also have to refer to the question of documentation. People who are running away from oppression sometimes don't have time to get another shirt to put on their backs. They have even less time to get documentation. In most cases it is a useless inquisition.

Mr. Allmand: My final question is with respect to the proposal that the board will now conduct its hearings in public. I'd like to know whether the people that you usually deal with, those from Somalia, Zaire, and Haiti, would feel as free to state their stories on why they are claiming refugee status considering the repression in their country and the fact that they have families or relatives back in their countries. If it's done in public with anybody entitled to attend the meeting, then there could be representatives from the embassies of those countries who would be able to come and listen to these people. There could be journalists who come and report back. How would having these hearings wide open to the public affect the ability and the freedom of these people to tell their stories as they see them?

• 1145

Mr. Philip: Even as limited as it is now, the people have some difficulties. I think it would be indecent for any process like that to be put in place, particularly when you have to bring in people from embassies and so on. It would mean that—

Mr. Allmand: I'm not saying they would be brought in, but they'd have a right to attend.

Mr. Philip: They would have a right to come in.

Mr. Allmand: Yes, that's right.

Mr. Philip: In which case, people who are fleeing because of persecution and so on would be exposed in many ways. Some of them are working on a system where they want whatever they are doing to be somewhat private so they can get refuge and so on. To bring in the public and everything like that would be some kind of public lynching. We don't want to do it in private.

# Mr. Allmand: That's all.

Mr. Chairman, I hope that you, as chairman, are still a good member of the Conservative caucus, because I would like what's being said by the witness to be heard by the government side as well as by the opposition. For the moment, we don't have anybody from the government side except for you.

#### [Traduction]

Prenons l'exemple d'une personne provenant de Somalie. On a dit que cette personne provenait en fait de Djibouti. Tout récemment, des agents d'immigration ont mené une sorte d'inquisition. Ils ont finalement décidé d'emmener cette personne à Djibouti en avion. Djibouti a refusé cette personne. Ils l'ont donc laissée dans l'avion et ils sont restés en France pour une vacance de deux semaines.

J'en ai parlé lorsque je les ai rencontrés au bureau du ministre, à Hull. Nous avons un système où il y a beaucoup de gaspillage, où l'on cherche des problèmes là où il n'y en a pas. Si vous donnez de nouveaux pouvoirs aux agents d'immigration, en plus de ceux qu'ils ont maintenant d'accueillir les gens et de les remettre à un tribunal indépendant, il y aura encore plus d'abus de pouvoir qu'il n'y en a déjà. Je ne pense pas qu'on devrait donner à une personne le pouvoir de décider de la vie ou de la mort de personnes en fuite.

J'aimerais également parler des documents. Quand on fuit l'oppression, on n'a parfois même pas le temps de prendre une chemise supplémentaire. On a encore moins le temps de ramasser des papiers. Dans bien des cas, l'enquête est une inquisition inutile.

M. Allmand: Ma dernière question se rapporte à la proposition selon laquelle les audiences seront désormais publiques. J'aimerais savoir si les gens avec qui vous travaillez habituellement, qu'ils viennent de Somalie, du Zaïre ou de Haïti, se sentiraient aussi libres de raconter leur histoire, de raconter pourquoi ils demandent le statut de réfugié, compte tenu de la répression dans leur pays et du fait que leurs familles ou leurs parents s'y trouvent toujours. Si les audiences sont publiques et que n'importe qui peut y assister, il pourrait s'y trouver des représentants des ambassades de ce pays, capables d'écouter ces demandeurs de statut. Il y aurait aussi des journalistes qui pourraient en faire rapport. Avec des audiences publiques, les demandeurs de statut se sentiraient-ils aussi libres de raconter leur histoire.

M. Philip: Même avec le format actuel, on a des problèmes. Je pense qu'il serait tout à fait indécent d'avoir ce genre de processus, particulièrement si des gens des ambassades y viennent. Cela signifierait...

M. Allmand: Je ne dis pas que l'on inviterait des gens des ambassades, mais ils auraient le droit d'assister à l'audience.

M. Philip: Ils auraient le droit d'être là.

M. Allmand: Oui.

M. Philip: Dans ce cas, les gens qui ont pris la fuite parce qu'ils étaient persécutés seraient mis en danger de bien des manières. Certains d'entre eux sont en train de créer un système qui leur permettra de garder secret ce qu'ils font afin qu'ils puissent obtenir le droit d'asile. Avec des audiences publiques, cela reviendrait à avoir un lynching en public. Nous voulons des audiences à huis clos.

#### M. Allmand: C'est tout.

Monsieur le président, j'espère que vous êtes toujours un bon membre du caucus conservateur. En effet, j'aimerais que les paroles du témoin soient entendues par le gouvernement autant que par l'opposition. Actuellement, il n'y a personne d'autre que vous qui représente le gouvernement.

The Chairman: Mr. Fee is just back at the coffee machine.

Mr. Allmand: That's good.

The Chairman: I can assure you that there's no sympathy for the media on the government side.

Mr. Allmand: No, but after listening to his story, I think that when the witnesses are here we should always have people from both sides of the House.

The Chairman: Yes, we do indeed. Mr. Fee is here and has been here all morning.

Mr. Fee: I'm going to have to quit drinking coffee.

Mr. Allmand: He's been a very loyal member, and I hope he stays.

Mr. Heap: Welcome, Mr. Philip. In listening to your opening remarks about the conduct of immigration officials, I was reminded of certain experiences that friends of mine have told me about. I recognize that it is very difficult to get much done about that, but you said that one officer was removed when his behaviour was documented. I congratulate those who were able to bring the matter to the attention of the appropriate authorities. We need to do more.

I have three questions. Two of them I'm going to crib from the Senate. We've just been given the Senate report, so I won't pretend I thought of these myself.

In speaking about the powers of the senior immigration officer, I think you said the added power is that he can decide on eligibility and who has a right to get to the Immigration and Refugee Board. They made the following proposal on page 2 of their report, which was just distributed to us a few minutes ago:

For the above reasons, we agree with the many witnesses who recommended that eligibility decisions should be made by the IRB as a preliminary matter. We see no reason to require the IRB to make a determination on eligibility in every case, however. It would seem a practical solution to permit a senior immigration officer to determine that a person is eligible to make a claim, but to leave decisions of ineligibility to the board.

I take it that everybody the officer meets is either eligible or ineligible. If he's eligible, he goes to the board for a decision on the credibility of his claim. If there's a question of his ineligibility, then he would go to a sort of double hearing by the board, not two hearings as is the case now. The board would look first at whether he's eligible to talk to them, and it's their decision that he is or is not and they act accordingly.

They go on:

This arrangement would respond to the minister's concern about slowing down the process, because only the cases that cause problems would be referred to the board. All others could be decided in the straightforward manner proposed by the bill.

How does that sound to you?

[Translation]

Le président: M. Fee est au café, à l'arrière de la salle.

M. Allmand: C'est bien.

Le président: Je peux vous assurer que le gouvernement n'a pas de sympathie particulière pour les médias.

M. Allmand: Non, mais après avoir écouté ce témoignage, je pense qu'il devrait toujours y avoir quelqu'un des deux côtés de la Chambre pour écouter les témoins.

Le président: Oui, c'est ce que nous croyons aussi. M. Fee est ici et il l'a été toute la matinée.

M. Fee: Il va falloir que j'arrête de boire du café.

M. Allmand: C'est un membre très fidèle et j'espère qu'il restera.

M. Heap: Bienvenue, monsieur Philip. En écoutant vos commentaires sur la conduite de certains fonctionnaires de l'immigration, je me suis rappelé les expériences que m'ont rapportées certains de mes amis. Je reconnais qu'il est parfois difficile de remédier au problème, mais vous avez dit que l'un des agents avait été remercié de ses services lorsque l'on a pu prouver son comportement condamnable. J'en félicite ceux qui ont rapporté le problème aux autorités. Il faut en faire davantage.

J'ai trois questions. Il y en a deux que je vais reprendre du Sénat. Nous venons de recevoir le rapport du Sénat et je ne me ferai pas passer pour l'auteur de ces questions.

Au sujet des pouvoirs de l'agent d'immigration principal, vous dites que les nouveaux pouvoirs lui permettront de décider de l'admissibilité d'un demandeur et des cas qui pourront passer devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. À la page 3 du rapport que nous venons de recevoir, on fait la recommandation suivante:

Pour les raisons précitées, nous sommes d'accord avec les nombreux témoins qui ont recommandé que les décisions d'admissibilité soient prises par la CISR dans un premier temps. À notre avis cependant, rien ne justifie que la CISR doit déterminer l'admissibilité de tous les cas. Il serait logique de laisser les agents d'immigration séniors déterminer qu'une personne a le droit de présenter une demande, mais de laisser les décisions de non-admissibilité à la CISR.

Je présume que tous les demandeurs que rencontre l'agent sont soit admissibles, soit inadmissibles. Si une personne est admissible, elle passe devant la commission qui décidera du bien-fondé de sa demande. Si l'on doute de son inadmissibilité, elle aura une audience double de la commission, plutôt que les deux audiences actuelles. La commission examinerait d'abord si elle est admissible et peut lui parler et agira ensuite d'après cette décision.

Les sénateurs disent ensuite:

Cette solution apaiserait les craintes du ministre de voir le processus s'alourdir, étant donné que seuls les cas problèmes seraient adressés à la CISR. Tous les autres cas pourraient être traités selon ce qui est proposé dans le projet de loi.

Qu'en pensez-vous?

Mr. Philip: First of all you're dealing with a situation where there is no hearing, where there is no process in place. That one individual makes a decision on a whim and a fancy. This first decision concerning ineligibility may, on its own, later prejudice the individual's opportunity or chances in terms of process. The first thing seen by those examining the first document is that the officer says the person is not eligible, and then the process goes on from there. I'm saying that unless there is a process, a judicial process, a process of fairness and equity, in terms of presenting the case, I don't think the officer should have this power.

• 1150

**Mr.** Heap: You would not feel happy if the officer had the power to write a report saying, for this or that reason I question this person's eligibility and leave that decision to the board.

Mr. Philip: No, absolutely not. I think this decision should be left to the board. This person should have someone to advise him at the time of the questioning and things like that before any kind of a conclusion is arrived at. Of course, when the person arrives, it's only the officer there. The officer can engage in certain discussions, but when the serious discussions have to be engaged in where some kind of determination has to be exercised, then the person should have a third person there, somebody to give some type of support in terms of the hearing itself. The person may be traumatized, may be in all types of difficulties, and as a result may not have the power of expression. The person may not be able to speak the language properly. The person may be misunderstood or misrepresented. Because of all these problems before us, we are suggesting the person get adequate representation.

Mr. Heap: There's a further recommendation by the Senate. This concerns a case where a person was considered to have refugee status in another country but says that he's now afraid to go back to that country. He was once accepted by that country as a refugee from somewhere else but now, in the second country, he feels unsafe.

The United Nations High Commissioner, Mr. Chefeke said, and I quote him:

If the refugee claimant has a justifiable claim to persecution or fear of safety in the first country, he or she should not be returned.

But he didn't speak, as far as I recall it, about the country that had recognized him. But the committee of the Senate goes on to say:

Nevertheless, at a minimum the committee recommends that claimants recognized elsewhere who claim to fear persecution in that country should be eligible to enter the Canadian determination system.

Would you agree with that recommendation of the Senate?

Mr. Philip: That the person who feels fearful of the new place that adopted him and gave him status should be able to enter Canada, yes. Let us use the case of Venezuela. A Haitian person who leaves his country, goes to Venezuela,

[Traduction]

M. Philip: Tout d'abord, vous parlez d'une situation où il n'y pas d'audience, où il n'y a pas encore de processus. Cet agent prend une décision selon sa fantaisie. Cette première décision relative à l'inadmissibilité peut elle-même nuire plus tard aux chances du demandeur dans le cadre du processus. Le document relatif à l'inadmissibilité est le premier qui sera examiné par les responsables du processus. S'il n'y a pas un processus judiciaire garantissant la justice et l'équité dans la présentation du dossier, je ne pense pas que l'agent d'immigration devrait avoir ce pouvoir.

M. Heap: Vous ne seriez donc pas satisfait si l'agent avait le pouvoir d'écrire un rapport où il dit que pour telle ou telle raison, il remet en question l'admissibilité d'une personne et confie la décision à la commission.

M. Philip: Non, certainement pas. Je pense que cette décision doit être confiée à la commission. Cette personne devrait être conseillée au moment de l'entretien avant que toute décision soit prise. Mais bien sûr, à l'arrivée de la personne, il n'y a que l'agent d'immigration. L'agent peut commencer un entretien, mais lorsque l'entretien est plus sérieux et peut mener à une décision, une tierce personne devrait être présente, qui donnerait un certain soutien, pour l'audience. Le demandeur peut être traumatisé, peut connaître toutes sortes de problèmes et avoir de la difficulté à s'exprimer. Il peut aussi ne pas bien connaître la langue et être mal compris ou mal représenté. C'est pourquoi nous pensons qu'il faut garantir au demandeur la représentation nécessaire.

M. Heap: Il y a une autre recommandation du Sénat. Il s'agit du cas où une personne a obtenu le statut de réfugié dans un autre pays mais craint maintenant d'y retourner. Elle a été acceptée par ce pays comme réfugié d'un autre pays, mais ne se sentirait pas en sécurité dans le deuxième pays.

Le haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M. Chefeke, a dit:

Si une personne qui revendique le statut de réfugié a de bonnes raisons de craindre d'être persécutée ou de craindre pour sa sécurité dans le premier pays, elle ne devrait pas y être renvoyée.

Que je sache, il n'a toutefois pas parlé d'un pays qui avait reconnu à quelqu'un le statut de réfugié. Le Comité du Sénat dit ensuite:

À tout le moins, le comité recommande que les demandeurs dont le statut de réfugié est reconnu ailleurs et qui craignent d'être persécutés dans le pays en question soient admissibles au processus de détermination canadien.

Êtes-vous d'accord avec cette recommandation du Sénat?

M. Philip: Oui, je crois qu'une personne qui craint de vivre dans un pays qu'elle a adopté et qui lui a donné le statut de réfugié devrait pouvoir entrer au Canada. Prenons l'exemple du Venezuela. Un Haïtien qui quitte son pays et

but then finds the arms of the Tontons Macoutes stretch to Venezuela, may feel that his life is threatened. The possibility of trying to seek new refuge is quite acceptable, and in these circumstances I think the person should be accepted.

Mr. Heap: I have one more question concerning Somalia, though it might well apply in other cases, but I heard about Somalia. I believe we were told by the Canadian Council For Refugees that there are people waiting in refugee camps in Kenya and perhaps in Djibouti who are the family of someone who has arrived in Canada, has been found to be a refugee and has undertaken to sponsor the other spouse and children. We were told a letter was sent to those people saying their husband or wife, their father or mother, whoever, had offered to sponsor them and that they would get in touch with them in about 30 months. I haven't seen this letter, but I've asked for it.

#### • 1155

The question was raised as to whether or not that was an isolated case. We were told, no, it is a form letter sent to many people. All I have is that one remark by one person who was a witness here. Do you have information about the practice of telling people whose, say, husband or wife is here, is found to be a refugee and has applied to sponsor, to wait two and a half years?

Mr. Philip: As I said in my opening remarks, some people have to wait as long as three, four, or five years. Specifically, when we came down here it was many of the Somalis who were saying that they had been trying to get their families from the camps in Djibouti and in Kenya. They were facing mountains of difficulty getting that done. I'm not aware of a specific letter saying two and a half years and so on.

Mr. Heap: I wrote to the minister on this six weeks ago. I have had an acknowledgement from his office but no answer on the matter. I didn't write particularly on this letter. It has been spoken of since then. I've asked him about his policy on the large number of Somalis in Canada who have applied.

For instance, 250 such cases were listed at my office in Toronto. I haven't been able to find out what is the actual practice, how many staff at Kenya and Djibouti are handling these cases, how many they have handled, how many they expect to handle. There has been a little bit in the newspaper.

From your knowledge of the Somali people in Canada, what is your picture of what is happening there? I know it's slow. It's too slow. Is it a matter simply of sending one more visa officer?

### [Translation]

qui va au Venezuela mais qui découvre que les tentacules des Tontons Macoutes vont jusqu'au Venezuela pourrait craindre pour sa vie. La possibilité de demander de nouveau un refuge est acceptable et dans les circonstances, je crois que cette personne devrait être acceptée.

M. Heap: J'ai une autre question au sujet de la Somalie, mais qui pourrait s'appliquer à d'autres exemples. Je pense que c'est le Conseil canadien pour les réfugiés qui nous a déclaré qu'il y avait des gens qui attendaient un refuge dans des camps au Kenya, et peut-être à Djibouti, qui sont parents avec des Somaliens qui sont au Canada, qui ont été reconnus comme réfugiés et qui ont entrepris de parrainer leur conjoint ou leurs enfants. Nous avons appris qu'une lettre a été envoyée à ces gens, dans laquelle on disait que leur conjoint, leur père ou leur mère, ou qui que ce soit, avait offert de les parrainer et que l'on entrerait en communication avec eux dans environ 30 mois. Je n'ai pas vu cette lettre, personnellement, mais je l'ai demandée.

Nous avons demandé s'il s'agissait, ou non, d'un cas isolé. On nous a répondu que non, qu'il s'agit tout simplement d'une lettre formulaire que l'on envoie à bien des gens. Tout ce que j'ai, c'est cette observation qui a été faite par un témoin devant le comité. En savez-vous un peu plus long que nous relativement à cette pratique consistant à dire aux gens, dont le conjoint a été reconnu comme étant un réfugié authentique et qui a demandé de les parrainer, d'attendre deux ans et demi?

M. Philip: Comme je l'ai dit, au cours de mon exposé, certaines personnes doivent patienter pendant aussi longtemps que trois, quatre, ou même cinq ans, avant qu'il se passe quelque chose. Pour être plus précis, c'était de nombreux Somaliens qui disaient avoir tenté de faire sortir leur famille des camps à Djibouti et au Kenya. Ils avaient rencontré d'énormes difficultés. Mais, je ne sais rien de cette lettre dans laquelle il serait question d'une attente de deux ans et demi, comme vous le dites.

M. Heap: J'ai écrit au ministre à ce sujet, il y a environ six semaines. J'ai bien reçu un accusé de réception, mais aucune réponse jusqu'à maintenant. Ce n'était pas vraiment au sujet de cette lettre. Mais on en a parlé depuis. Je lui ai écrit surtout pour lui demander quelle était sa politique à l'égard du grand nombre de Somaliens, au Canada, qui ont adressé une demande à l'Immigration.

Par exemple, il y a 250 cas de ce genre à mon bureau de Toronto. Je ne sais pas encore comment l'on traite ces cas, en pratique, combien d'employés de l'Immigration sont en poste au Kenya et à Djibouti, et combien d'entre eux travaillent sur ces dossiers, combien ils en ont traité jusqu'à maintenant, et combien de cas ils s'attendent à traiter dans un avenir plus ou moins rapproché. Nous en avons appris un peu à ce sujet dans les journaux.

Partant de la connaissance que vous avez de la situation des Somaliens au Canada, comment voyez-vous les choses? Je sais que c'est lent, beaucoup trop lent. Est-ce tout simplement qu'il faudrait un agent des visas de plus?

Mr. Philip: I think it's a very distressing situation. I will not say it is slow; I'll say that it seems to be at a halt. We have many of these families in Montreal. I am in contact with them constantly. I spoke to one of them before coming here.

I think it's at a halt. It is past time for the minister to make a clear determination of that situation and make some type of declaration so that this thing will be accelerated. One of the things we were emphasizing on Parliament Hill is the question of the double standard. I think the minister has to make a declaration soon to show that Canada, being what it is, is capable of treating people equally and justly.

Mr. Fee: Mr. Chairman, I have a number of comments that I've scratched out here.

Mr. Philip, thank you for coming. I'm going to give you a bit of an editorial comment before I get to the one question I want to ask.

I want to refer to Mr. Heap. He brought up the question of the Senate and the ongoing Senate hearings. This sent us scrambling through some notes. During the past few days a number of witnesses in front of the Senate were very critical of immigration people. You're not the only one with criticisms.

I think we should refer to a comment Mr. Fairweather made to the committee on August 18. He said that the bureaucrats people are so quick to criticize—and this is a nice time to say it—have been responsible for the movement of some 10 million people to this country in the last few years. They can't all be the fiends people make them out to be. There have to be some good, competent people in the system somewhere. They can't all be bigots and racists and problem people.

Mr. Philip: I hope I didn't say that.

Mr. Fee: When you came in, we started off by talking about language. Perhaps that's one of the problems with language. Sometimes people come on a little stronger than they intend to. We don't need a cannon shot, you know. I don't intend to be quite that harsh. I appreciate where you're coming from.

• 1200

It's ironic that we talked with a group of women witnesses earlier today about the fact that they look at a group of male faces, and you come talking about some racist policies and look at a bunch of white faces looking back at you. It is something we do try to be sensitive to in this place. I hope we're going in the right direction and that we can do something with our officials to make them more responsive and sensitive.

[Traduction]

M. Philip: La situation est extrêmement déplorable. Ce n'est pas seulement lent; on dirait que rien ne bouge. Nous avons un grand nombre de ces familles à Montréal. Je suis régulièrement en contact avec elles. Je me suis d'ailleurs entretenu avec le chef de l'une de ces familles avant de venir vous rencontrer.

Je pense vraiment que rien ne bouge. Il est plus que temps que le ministre prenne vraiment connaissance de la situation réelle et fasse une déclaration à cet égard, de manière à accélérer les choses. Il semble y avoir deux poids, deux mesures, dans cette situation. C'est ce que nous avons particulièrement dénoncé sur la colline du Parlement. Je pense que le ministre doit bientôt faire une déclaration qui démontrera que le Canada, avec tout ce qu'il possède et tout ce qu'il est, est capable de traiter les gens d'une manière juste et équitable.

M. Fee: Monsieur le président, j'ai un certain nombre d'observations que j'ai jetées sur papier.

Monsieur Philip, je vous remercie tout d'abord d'être venu nous rencontrer aujourd'hui. Avant de vous poser la question que j'ai en tête, je vais faire une observation peut-être un peu critique.

M. Heap a soulevé la question des audiences que tient actuellement le comité sénatorial. Cela nous a obligés à parcourir un certain nombre de notes. Dans les quelques derniers jours, un certain nombre de personnes qui ont témoigné devant le comité sénatorial ont formulé des critiques très sévères à l'égard des gens de l'immigration. Vous n'êtes pas le seul à critiquer leur travail.

Il faudrait peut-être rappeler une observation qu'a faite M. Fairweather devant le comité, le 18 août dernier. Il a dit que les fonctionnaires que l'on est si porté à critiquer—et le moment est peut-être bien choisi pour le dire—ont contribué à faire entrer quelque 10 millions de personnes au Canada dans les quelques dernières années. Ils ne peuvent pas tous être les monstres que les gens voient en eux. Il doit bien y avoir quelques bons fonctionnaires, compétents, quelque part dans le système. Ils ne peuvent pas tous être des bigots, des racistes et des gens qui ne cherchent qu'à faire des problèmes.

M. Philip: J'espère que je n'ai pas dit cela.

M. Fee: Au début de votre témoignage, nous avons entamé la discussion en parlant de la langue. C'est peut-être précisément là une des difficultés que pose la langue. Il arrive parfois que les mots dépassent la pensée. On n'a pas besoin d'un coup de canon, vous savez. Je n'ai pas l'intention d'être aussi dur que vous le pensez. Mais, je comprends les sentiments qui vous animent.

Il est ironique que nous ayons justement discuté avec un groupe de femmes, ce matin, du fait qu'elles avaient devant elles un groupe d'hommes, et vous nous arrivez maintenant en parlant de politique raciste devant un groupe de Blancs qui vous écoutent. Ce sont des aspects dont nous tentons de tenir compte au sein de notre comité. J'espère que nous ne faisons pas fausse route et que nous arrivons à faire en sorte que nos fonctionnaires soient plus efficaces et plus sensibles à la situation.

I do have a problem with some of your language. You described the refugee determination system as hell. I know being a refugee could be hell. I've never had to go through that, thank God, and I hope no Canadian ever does. People who have gone through that have witnessed and experienced something that many Canadians find difficult to even comprehend, and it is important for us around this table to try to do it.

You describe our determination system as hell and yet the UN High Commissioner for Refugees, a representative yesterday from the Carnegie Foundation, and other credible groups have all told us our program is an example for the world and one of the best. Our acceptance rate is extremely high. There are actually very few people rejected. So I find it difficult to accept your argument that our determination system is all that bad.

Mr. Philip: I was speaking about a specific group. We were speaking of black people; we were speaking of Haitians; we were speaking of people from Somalia. So I'm not dealing with the totality of your acceptance; I'm dealing with a particular group of people. So if you address your issue to this particular group of people, which I have addressed, then I can understand your comments.

Mr. Fee: I appreciate your clarification, because you're generalizing from a few specifics and there are a few people in the system... I can accept that; there no doubt are.

To talk about Somalia for a while, I think we all have to accept that the entire world was caught. That situation accelerated so quickly, and it was there and the world did not pay as much attention to it as it did to other things. I don't think you can accuse Canada of being the only nation in the world to turn a blind eye; the whole world is as guilty as anyone.

Mr. Philip: But I'm referring to Canada responding to Yugoslavia, and I am saying that Canada should have the same humanism for Somalia as it applies to Yugoslavia.

Mr. Fee: Okay. Then again, the UNHCR and the OECD have all admitted that they were slow to respond in Somalia. Excuses are nothing, I know—

Mr. Philip: In terms of that, we have written to the United Nations as well and have told them that they have dealt with the question of Somalia in an unacceptable way. We spoke of the immorality of the United Nations being an institution that we all look to in order to act, but it seems they too were caught up with giving assistance to Yugoslavia, in a way, greater than to Somalia, while the problem of Somalia has been in existence for more than a year and everybody ignored it.

# [Translation]

J'ai un peu de mal à accepter certaines critiques que vous avez formulées. Vous avez qualifié le système de reconnaissance du statut de réfugié de véritable enfer. Je sais que le fait d'être un réfugié peut être un véritable enfer. Je n'ai jamais eu à vivre une telle situation, Dieu merci, et j'espère que cela n'arrivera jamais à aucun Canadien. Des gens qui sont passés par là ont été témoins d'une expérience, ou l'ont vécue, que bien des Canadiens ont même de la difficulté à comprendre, et il est important pour nous tous, ici présents, de tenter de le faire.

Vous avez donc qualifié notre système d'enfer, et pourtant, le haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, un représentant de la Carnegie Foundation, hier, et des représentants d'autres groupes dignes de foi nous ont tous dit que notre programme est un modèle pour le monde et l'un des meilleurs qui soit. Notre taux d'acceptation est extrêmement élevé. Il n'y a en réalité que très peu de demandes qui sont rejetées. J'accepte donc difficilement votre argument selon lequel notre système de reconnaissance du statut de réfugié soit aussi mauvais que cela.

M. Philip: Je parlais d'un groupe bien particulier. C'était de gens de race noire qu'il s'agissait: des Haïtiens, des Somaliens. Mon observation ne portait donc pas sur l'ensemble de votre acceptation, mais plutôt sur le traitement réservé à un groupe bien particulier. Si c'est de ce groupe qu'il s'agit, celui dont j'ai parlé, je comprends alors ce que vous dites.

M. Fee: Je vous remercie d'apporter cette précision, car vous généralisez à partir de quelques cas précis, et il y a quelques personnes dans le système. . . Je l'admets; il y a en a sans doute.

Au sujet de la Somalie, il faut admettre que cette situation a pris le monde entier par surprise. Elle s'est dégradée si rapidement... Le problème existait bel et bien, et le monde ne lui a pas accordé autant d'attention qu'à certains autres problèmes. Je ne pense pas que vous puissiez accuser le Canada d'être le seul pays à ne rien avoir fait; le monde entier est coupable dans ce cas.

M. Philip: Mais, je compare la réaction du Canada en Somalie à celle qu'il a eue à l'égard des difficultés en Yougoslavie, et je dis seulement que le Canada devrait agir aussi humainement à l'égard de la Somalie qu'il l'a fait à celui de la Yougoslavie.

M. Fee: D'accord. Le HCNUR et l'OCDE ont admis qu'ils ont été lents à réagir à la situation en Somalie. Mais, je sais, des excuses ne valent pas. . .

M. Philip: Nous avons, nous aussi, écrit au Nations Unies à ce sujet, pour leur reprocher d'avoir agi d'une manière inacceptable dans le cas de la Somalie. Nous avons dénoncé le caractère immoral de la façon dont les Nations Unies se sont comportées, cette institution qui nous sert de guide, à tous, mais il semble qu'elle était trop préoccupée par l'aide à apporter à la Yougoslavie, davantage qu'en Somalie, malgré le fait que le problème en Somalie existait déjà depuis plus d'un an et que personne n'en faisait de cas.

So I'm not speaking of an isolated case in talking about Canada as such, as being totally responsible; I'm just trying to draw the balance. It's unfortunate that I didn't bring the letter that we wrote to the United Nations, because I'm not holding Canada exclusively to blame in this situation.

Mr. Fee: I don't know if you know the relationship between government members and their ministers, but it's not up to us to defend ministers; they do that themselves. It might surprise some of my opposition colleagues to know that sometimes we are extremely critical of our ministers.

But you did say some things that I think I have to respond to. I know the minister has been far more sensitive to the situation than you have implied by your evidence. I do know the minister has met privately with leaders of the Canadian Somalian community; he did that in Toronto. As you have said, I know senior officials have met with other people. There have been more than 14,000 Somalis welcomed to Canada in the last few years. Humanitarian aid in excess of \$18 million has been committed. There are some 700 to 800 peacekeeping troops preparing to take up positions with the UN there to oversee the distribution of aid.

I understand that there is a meeting of the executive committee of the UN High Commission for Refugees scheduled for October 5. I know our minister has taken a personal interest in the issue and I know he hopes to attend that meeting. I would expect that following that meeting, you're going to see some of the action you're asking for, coming not only from Canada but from other members of the UN.

• 1205

Mr. Philip: Sir, I was dealing with the appropriate urgency and the need to have acted with a greater amount of dispatch than has been done over time. Due to this lack of dispatch we have seen the very terrible and sad reflection of what we see on TV, of a people who are about to be decimated just because action was not taken.

So I was speaking in this context. I was speaking in the context equally of looking at this situation and drawing a balance in other parts of the world where similar things have happened and the manner in which Canada has responded and the lack of response in these cases. I spoke particularly of Haiti and the many people who are there with dispatch papers who cannot work and who cannot get medicare, and their plight in these situations. It is this type of inhumanism I was speaking about.

Mr. Fee: We can look at the inhumanism that exists in those countries, and anybody with feeling has to have their heart go out to those people when they see those pictures. We recognize that the situation is bad, but what would you have us do beyond what we are doing?

[Traduction]

Je ne rejette donc pas tout le blâme sur le Canada; je tente seulement de faire le point. Je regrette de ne pas avoir apporté la lettre que nous avons adressée aux Nations Unies, car je ne rejette pas uniquement le blâme sur le Canada dans cette situation.

M. Fee: Je ne sais pas si vous êtes au courant des rapports qu'entretiennent les députés du parti gouvernemental avec leurs ministres, mais ce n'est pas à nous de défendre les ministres; ils le font eux-mêmes. Cela étonnera peut-être quelques-uns de mes collègues de l'opposition d'apprendre que nous sommes parfois extrêmement critiques à l'égard de nos ministres.

Mais, vous avez dit un certain nombre de choses auxquelles je me dois de réagir. Je sais que le ministre a été beaucoup plus sensible à la situation que vous l'avez laissé entendre au cours de votre témoignage. Je sais qu'il a rencontré, en privé, des leaders de la communauté somalienne au Canada; la réunion a eu lieu à Toronto. Comme vous l'avez dit, je sais que des hauts fonctionnaires ont aussi rencontré quelques autres personnes. Le Canada a accueilli plus de 14 000 Somaliens au cours des quelques dernières années. Il s'est engagé à donner plus de 18 millions de dollars en aide humanitaire. Il y a entre 700 et 800 gardiens de la paix canadiens qui se disposent à rejoindre les forces de l'ONU, en Somalie, pour surveiller la distribution de l'aide.

Il y a une réunion du comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui est prévue pour le 5 octobre. Je sais que notre ministre s'intéresse personnellement à l'affaire, et je sais aussi qu'il espère assister à cette réunion. Je m'attends à ce qu'après cette réunion, vous serez à même de constater qu'un certain nombre de mesures que vous réclamez seront prises, non seulement par le Canada, mais par d'autres pays membres de l'ONU.

M. Philip: Monsieur, c'était surtout de la situation d'urgence et de la nécessité d'agir plus rapidement que je parlais. Les pays du monde aurait dû intervenir plus rapidement qu'ils ne l'ont fait. C'est pour cette raison que nous voyons aujourd'hui à la télévision les terribles images de la triste réalité d'un peuple qui est sur le point d'être complètement décimé uniquement parce que personne n'a agi à temps.

C'était donc dans ce contexte que s'inscrivait mon observation. Je ne voulais aussi que faire la comparaison entre la façon dont le Canada a réagi à des événements analogues qui se sont produits dans d'autres pays et l'absence de réactions de sa part dans certains autres cas. Je parlais, notamment, de la situation à Haïti et des gens de ce pays qui ne peuvent pas trouver de travail ni obtenir les soins de santé dont ils ont besoin, et de leur misère. C'est de ce genre de situations inhumaines que je parlais.

M. Fee: Nous pouvons bien considérer la situation inhumaine qui existe dans ces pays, et l'on ne peut s'empêcher d'avoir de la compassion pour ces gens lorsqu'on voit ces images à la télévision. Nous reconnaissons que la situation est grave, mais qu'auriez-vous souhaité que nous fassions de plus que ce que nous avons fait?

Mr. Philip: I was saying that Canada could have acted with the same dispatch to Somalia that it did in the case of Yugoslavia. I am saying that Canada can look at the same situation as it did in Italy when there was the earthquake and it responded to giving assistance through these places.

I am saying, sir, that you may not be privilege to it, but over many years and over many disasters in the Caribbean and elsewhere, I have constantly and relentlessly written to the immigration minister, in cases of the Caribbean where people have been devastated by hurricanes, when they have families here, and they have not been given the same type of open arms or the same type of opportunities that those from other countries have been given. I have been right time and time again.

Equally, what we always receive is an acknowledgement. I am speaking after years of trying to knock at the door of the immigration minister that doesn't open. I am not going to say that it is exclusively your government; governments before have responded in no better way to the situation.

Mr. Fee: It would be wonderful if we could do everything, but in terms of people, we are a small nation. I don't think we need to be too ashamed of our humanitarian efforts. Relative to our population, I think we have made a significant step. We have made advances. We have made contributions to the UN peacekeeping forces. There can always be more. No matter what country someone is from, they are always going to want us to go to that area first and do more there. There's a limit to what a nation can do.

Mr. Philip: I can concur with you, but when it is so blatant that the policies have two standards of behaviour, then it affects the credibility of everything that is done.

It is said not only by me; it is said by anyone on the street who sees it and reflects upon it, because it is an open thing. It is not a thing that is hidden; it is something that is seen. It is something that is dramatized in the media. It is something that is blatant. It is not something that is foreign or alien to any one of us. It is a question of a double standard.

About 1,500 of us protested, and they said in the media it had been 500. They always try to reduce our amount, incidentally.

 $Mr.\ Fee:\ I$  thought they always tried to exaggerate, but nevertheless. . .

Mr. Philip: This is the situation we found. People were talking about it, that Canada has a double standard. It's a thing that is well known. And the image of Canada is affected when these things are being said. That is why I said that we are a better and greater country than that.

[Translation]

M. Philip: Je disais tout simplement que le Canada aurait pu agir avec la même célérité en Somalie qu'il l'a fait en Yougoslavie. Je dis seulement que le Canada peut considérer que la situation en Somalie est aussi grave qu'après le tremblement de terre en Italie, à la suite duquel il a apporté son aide.

Vous ne le savez peut-être pas, monsieur, mais pendant de nombreuses années, et après de nombreux désastres dans les Caraïbes et ailleurs, j'ai écris au ministre de l'Immigration sans relâche, après la dévastation qu'avaient laissée des ouragans dans les Caraïbes, par exemple, au nom de certaines familles qui sont ici au Canada, et ces gens n'ont jamais reçu le même genre d'aide de la part du Canada que celle qu'il a accordée à d'autres pays ayant été éprouvés. C'est une constatation que j'ai faite à maintes et maintes reprises.

Nous devons toujours nous contenter d'une espèce d'accusé de réception. C'est tout ce que nous obtenons. Je dis cela après avoir passé des années à frapper à la porte du ministre de l'Immigration, qui demeure toujours close. Je n'accuse pas uniquement votre gouvernement; je pointe aussi du doigt tous les autres gouvernements qui vous ont précédés et qui n'ont pas réagi mieux que vous à la situation.

M. Fee: Il serait merveilleux de pouvoir aider tout le monde, mais nous n'en avons pas les moyens. Notre population est trop faible. Malgré cela, je ne pense pas que nous ayons à avoir honte de nos efforts humanitaires. Compte tenu de la population du Canada, je pense que nous avons apporté une contribution importante. Nous avons avancé des fonds à des pays en difficulté. Nous avons contribué aux forces de la paix des Nations Unies. On peut toujours faire davantage. Que l'on soit de n'importe quel pays, on voudra toujours que le Canada aide son pays avant tout autre et y fasse davantage. Mais il y a une limite à ce qu'une nation peut faire.

M. Philip: Je suis d'accord avec vous, mais lorsqu'il est si évident que les politiques que pratique un pays ont deux poids deux mesures, cela affecte la crédibilité de tout ce qu'il peut faire.

Je ne suis pas le seul à le dire; tous ceux qui y ont le moindrement réfléchi sont de mon avis, car la chose est de notoriété publique. Il ne s'agit pas d'un fait caché; on est à même de le constater de ses propres yeux. On en discute en long et en large dans les médias. La chose est évidente. Ce n'est un secret pour personne. Il y a deux poids, deux mesures.

Nous avons été environ 1500 à protester, et les médias ont rapporté que nous n'étions que 500. Ils essaient toujours de réduire la portée de nos actions, soit dit en passant.

M. Fee: Je croyais plutôt qu'ils avaient toujours tendance à exagérer, mais quoi qu'il en soit...

M. Philip: C'est la situation que nous avons constatée. Bien des gens sont donc d'avis que le Canada n'applique pas la même politique à tous les pays auxquels il accorde son aide. Cette opinion est fort répandue, et l'image du Canada s'en trouve ternie lorsque des idées de ce genre circulent un peu partout. C'est pourquoi j'ai dit que nous sommes un bien meilleur pays que cela.

• 1210

Mr. Fee: I agree that we're a better and greater country than that and I don't really accept that we have a double standard. On occasion there are the appearances, but I honestly believe that Canadians rise to do whatever they can in whatever situation.

**Mr.** Philip: We are governed by appearances, sir. Appearance is reality or it is perceived reality.

Mr. Fee: I apologize for talking too much. I notice he was trying to cut me off and I never did get to the question I wanted to ask you.

The Chairman: Mr. Heap.

Mr. Heap: I'd like to put a question.

Mr. Fee: Mr. Chairman, the question had to do with the power of senior immigration officers, and it's a somewhat similar thing, Mr. Heap, in that you're concerned about putting power in the hands of the immigration officers. The point I wanted to make and get you to comment on is that the system wouldn't be as good as the people in it; if we happened to have, from your impression, better trained, more sensitive immigration officers, we wouldn't get better decisions from a single well-trained person rather than two people not quite as well trained as the one.

Mr. Philip: Training, sensitivity—they will all play an important part in this process, but I would hope the training and sensitivity are put into place before the power is given.

Mr. Fee: Thank you.

The Chairman: Mr. Philip, on behalf of all the committee members, I want to thank you for taking the time to put a brief together but also just for taking time out of your life to come and present your brief and your evidence. You've done so very well.

Mr. Philip: Sir, it is I who must thank you.

The Chairman: Are members agreed that the brief be appended to today's minutes?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: We stand adjourned until 2 p.m.

#### AFTERNOON SITTING

• 1404

The Chairman: I call the meeting to order. We are continuing our examination of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof.

We are privileged to have before us this afternoon, from the Manitoba Interfaith Immigration Council, Mr. Martin M. Dolin, the executive director, and Mr. Tom Denton, the executive director of the International Centre of the Citizenship Council of Manitoba. Gentlemen, welcome.

[Traduction]

M. Fee: Je suis tout à fait d'accord avec vous là-dessus, mais je le suis beaucoup moins lorsque vous dites que le Canada applique une politique de deux poids, deux mesures. Il arrive parfois que les apparences soient trompeuses, mais je pense honnêtement que les Canadiens font tout ce qu'ils peuvent pour aider lorsqu'une telle situation se présente.

M. Philip: Ce sont les apparences qui mènent le monde, monsieur. L'apparence, c'est la réalité, ou c'est ainsi qu'on la perçoit.

M. Fee: Je m'excuse de tant parler. J'ai remarqué qu'il tentait de m'interrompre, et je n'ai jamais pu vous poser la question que j'avais en tête.

Le président: Monsieur Heap.

M. Heap: J'ai une question à poser.

M. Fee: Monsieur le président, la question que je voulais poser concerne le pouvoir de l'agent principal, d'immigration, et elle rejoint un peu l'inquiétude que vous manifestiez, monsieur Heap, à l'égard du fait que l'on accorde un tel pouvoir aux agents d'immigration. À en juger à ce que vous nous avez dit, le système ne serait pas aussi bon que les gens qui y travaillent; si nos agents d'immigration étaient mieux formés, plus sensibles aux diverses situations qui se présentent, les décisions qui seraient prises par un seul agent bien formé ne seraient pas meilleures que celles qui seraient prises par deux personnes qui le seraient moins.

M. Philip: La formation et la compréhension seront des éléments importants dans le cadre de ce processus, mais j'espère que l'on verra à ce qu'elles soient acquises avant que le pouvoir ne soit accordé.

M. Fee: Merci.

Le président: Monsieur Philip, au nom de tous les membres du comité, je tiens à vous remercier d'avoir pris le temps de rédiger un mémoire, mais aussi d'avoir bien voulu prendre le temps de venir nous le présenter et témoigner devant nous. Vous vous êtes fort bien débrouillé.

M. Philip: Monsieur, c'est plutôt à moi de vous remercier.

Le président: Sommes-nous tous d'accord pour que le mémoire de M. Philip soit annexé au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: La séance est levée jusqu'à 14 heures.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Nous avons le privilège de recevoir cet après-midi, du Conseil interconfessionnel de l'immigration du Manitoba, M. Martin M. Dolin, directeur exécutif du conseil, et M. Tom Denton, qui est directeur exécutif du Centre international, Conseil de la citoyenneté du Manitoba. Messieurs, soyez les bienvenus.

Mr. Martin M. Dolin (Executive Director, Manitoba Interfaith Immigration Council): Thank you very much, Mr. Chairman. We will have to speed through this somewhat, but we will try to do our best to adhere to your timeframe.

We don't intend to repeat what has already been said. As I explained to the chairman before the meeting, since we haven't seen the *Minutes of Proceedings and Evidence*, we don't know what's been said. We're trying to take the issues we feel are important and to attach faces to them.

• 1405

We have an addendum and seven exhibits of the kinds of issues we think this bill is going to create that will create problems for us as Canadians and for the people we are trying to have join us here in Canada.

We'd like to express our support for the establishment of two separate acts: one to deal with immigrants who are self-selected and considered for economic and labour market considerations, and the other to deal with refugees who were persecuted and have fled their homelands, whom we take in for humanitarian considerations.

We would also like to point out that while there are some positive aspects to the bill, we feel it's severely flawed and should not be proceeded with in its present form. We are disappointed that consultation with ourselves and other NGOs working directly in the field, both here and abroad, did not take place prior to the tabling of the bill. Many of the dysfunctional aspects could have been dealt with or at least clarified. We believe this process could still take place if the bill were withdrawn and a consultative process were to be implemented.

We do not approach this proposed legislation from a perspective of legal expertise, but intend to emphasize the effects of some of the proposals on our clientele, using individual cases as illustration.

First, we find the principle of safe third country to be a matter of particular concern for the following reasons: One, Canada's geographical location ensures that there is no direct route to Canada, with the exception of a few air and sea possibilities. Two, changing section 20.2 from "residing or sojourning" to "arriving from" allows for the turning back of legitimate refugees at the entry point to let another country process them.

If you look at exhibit 4, which is a clipping from the *Manchester Guardian*, "Britain bends a little on deportation of refugees from Yugoslavia". Britain has taken this policy of safe third country, and people who travel

[Translation]

M. Martin M. Dolin (directeur exécutif, Conseil interconfessionnel de l'immigration du Manitoba): Merci infiniment, monsieur le président. Nous allons devoir accélérer les choses si nous voulons avoir le temps de dire tout ce qui nous préoccupe, mais nous allons faire de notre mieux pour respecter votre programme.

Nous n'avons pas l'intention de répéter ce qui a déjà été dit. Comme je l'expliquais au président avant le début de la séance, puisque nous n'avons pas eu l'occasion de lire les *Procès-verbaux et témoignages* du comité, nous ne savons pas vraiment ce qui a été dit. Nous allons donc tenter de relever les questions qui nous semblent importantes et de les commenter.

Nous vous avons remis un document accompagné de sept autres pièces portant sur les problèmes qu'engendrera ce projet de loi, autant pour les Canadiens que pour les gens qui tentent de venir au Canada.

Nous voudrions tout d'abord exprimer notre appui pour l'établissement de deux lois distinctes; l'une concernant les immigrants qui choisissent de venir s'établir au Canada et dont on considère la candidature pour des raisons économiques et leur apport au marché du travail, et l'autre concernant les réfugiés qui étaient persécutés, et qui se sont enfuis de leur pays, que nous accueillons au Canada pour des raisons humanitaires.

Nous tenons aussi à faire remarquer que bien que le projet de loi comporte un certain nombre d'aspects positifs, nous pensons aussi qu'il comporte de graves lacunes et qu'il ne faudrait pas le mettre en vigueur dans sa forme actuelle. Nous sommes déçus que des organismes comme le nôtre, et d'autres ONG qui travaillent directement sur le terrain, tant au Canada qu'à l'étranger, n'aient pas été consultés avant le dépôt du projet de loi. Cela aurait permis de corriger ou, à tout le moins, de préciser de nombreux aspects qui ne vont pas. Nous pensons que la chose est toujours possible si l'on décidait de retirer le projet de loi et d'entreprendre un processus de consultation en bonne et due forme.

Nous n'avons pas l'intention de discuter de ce projet de loi d'un point de vue juridique, mais plutôt de faire ressortir les conséquences que pourront avoir sur notre clientèle certaines des propositions qu'il renferme, en illustrant nos dires au moyen de cas individuels.

Premièrement, nous considérons que le principe du tiers pays sûr pose un problème particulier pour les raisons suivantes: premièrement, la situation géographique du Canada fait en sorte qu'il n'y a pas de route directe à destination du Canada, à l'exception peut-être de quelques lignes aériennes et de quelques possibilités par la mer. Deuxièmement, au paragraphe 20.2, remplacer les mots «résidant ou séjournant» par «en provenance des» ouvre la porte au renvoi de réfugiés authentiques au point d'entrée afin d'en laisser la charge à un autre pays.

Examinez un peu la pièce numéro quatre, une coupure du *Manchester Guardian*: «l'Angleterre favorise un peu l'expulsion des réfugiés yougoslaves». L'Angleterre a adopté la règle du tiers pays sûr, et les gens qui passent par le

through can be sent back. A letter was sent by Frank Krenz, the United Nations High Commissioner for Refugees representative in Britain, on July 21. Mr. Krenz urged Britain to abandon the practice of third country removal, a policy re-endorsed by the Home Office in a press statement on July 31.

The overall British approach to the refugee crisis led to angry criticism from the German government, which said Britain was failing to share the refugee burden. Germany has taken more than 200,000 of the 450,000 refugees who fled west. Britain has taken 2,000 fewer than Luxembourg and 43,000 fewer than Sweden. We think this is a great embarrassment to the United Kingdom. We think this policy would be a great embarrassment to us if we were to follow such a policy and operate in that manner.

The next item is closing the overland route from the U.S.—and that's the suggestion in the act—to screen refugees who are intended to come to Canada. We were recently in a hostel in Crookston, Minnesota, called the Care and Share Centre, run by Sister Justina of the Catholic Church, who takes care of and shelters homeless people including refugees, migrant workers, etc. The refugees are people who were coming to Canada. She tells us that of the few who decide to stay in the United States and apply for immigration in Minneapolis, less than 3% get in. That is a substantially lower percentage than we allow in Canada. The United States has different humane standards, lower than ours, I believe. They certainly have different political considerations vis-à-vis the Haitians, for example, and what have you.

We have some concern about what would be a prescribed country. They meet only, as far as we're concerned, the minimum standards for screening, and Canada would be sending people to be screened by standards less sympathetic and fair than our own. An example is the current CPA, the comprehensive plan of action signed with Hong Kong.

The case of Dai Duc Nguyen, I think, is known to one of the members of the committee. I think he recently visited Mr. Heap.

Mr. Heap: No, I wasn't available.

Mr. Dolin: I'll explain to you what the situation is.

Mr. Heap: I'd be glad to be consulted about referrals to my constituency office. They're vastly overloaded.

Mr. Dolin: I think that's one of the problems. With this bill, I think you and the rest of the members of Parliament will be even more overloaded. I think that's very unfortunate.

#### [Traduction]

territoire britannique peuvent être renvoyés. Le 21 juillet, M. Frank Krenz, le représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en Angleterre, a d'ailleurs fait parvenir une lettre aux autorités britanniques à ce sujet. M. Krenz insistait fortement auprès des autorités britanniques pour qu'elles mettent un terme à l'application de la mesure de renvoi vers un tiers pays sûr, politique qu'a reconfirmée le Home Office dans une déclaration de presse, le 31 juillet.

L'attitude de l'Angleterre à l'égard de la crise des réfugiés lui a attiré les foudres du gouvernement allemand, qui a déclaré que l'Angleterre ne faisait pas sa part pour supporter le fardeau que représentent les réfugiés. En Allemagne, on a accueilli plus de 200 000 des 450 000 réfugiés qui ont fui vers les pays de l'Ouest. L'Angleterre, pour sa part, en a accepté 2 000 de moins que le Luxembourg et 43 000 de moins que la Suède. Nous trouvons cela honteux de la part du Royaume-Uni. Nous pensons qu'il serait extrêmement gênant d'appliquer une telle politique, si nous décidions de le faire.

Une autre difficulté, c'est que l'on interdise la route terrestre en provenance des États-Unis-et c'est précisément ce que l'on peut déceler dans le projet de loi-de manière à trier, en quelque sorte, les réfugiés qui doivent venir au Canada. Nous sommes dernièrement allés visiter une maison d'accueil à Crookston, au Minnesota, qui porte le nom de Care and Share Centre, dont la directrice est soeur Justina, de l'Église catholique, où l'on donne refuge à des sans-abri, parmi lesquels il y a des réfugiés, des travailleurs immigrants, etc. Les réfugiés qui s'y trouvaient étaient pour la plupart des gens qui avaient l'intention de venir au Canada. Elle nous a dit que parmi les quelques réfugiés qui décident de rester aux États-Unis et de faire une demande d'immigration à Minneapolis, moins de 3 p. 100 sont acceptés. C'est beaucoup moins qu'au Canada. On est peut-être moins humain que nous aux Etats-Unis. Chose certaine, les États-Unis ont sûrement une attitude bien différente à l'égard des Haïtiens, par exemple.

Nous nous inquiétons aussi quelque peu au sujet des pays qui seront reconnus comme tiers pays sûrs. Selon nous, ils ne satisfont qu'aux normes minimales pour ce qui est de l'examen préliminaire des réfugiés, et le Canada renverrait des gens dans ces pays pour y être jugés selon des normes moins justes et équitables que les nôtres. Qu'il s'agisse de mentionner, à titre d'exemple, le plan d'action intégré qui a fait l'objet d'un accord avec Hong Kong.

Je pense que l'un des membres du comité est au courant du cas de Dai Duc Nguyen. Il est allé rencontrer M. Heap dernièrement, je pense.

M. Heap: Non, je n'ai pas pu le rencontrer.

M. Dolin: Je vais donc vous expliquer de quoi il s'agit.

M. Heap: Oui, je voudrais bien être consulté avant que des cas soient renvoyés au bureau de ma circonscription. Il est déjà débordé, vous savez.

**M.** Dolin: Oui, cela fait justement partie des problèmes à venir. Si ce projet de loi entre en vigueur, je pense que vous, et tout le reste des parlementaires, serez même encore davantage surchargés. Je le déplore amèrement.

Dai Duc Nguyen was a human rights activist in Vietnam who came to Canada. There were two boats taking his family and him out of Vietnam. One of the boats broke down. He and his wife made it to Canada. He has now established himself. He works at the University of Manitoba. His wife is employed. They have good jobs. Subsequently, his brother, his wife and his family and two small children made it to Hong Kong after the 1989 settlement. He is trying to sponsor them as immigrants sponsored by a relative.

• 1410

You have this clipping from *The Globe and Mail* that explains the situation and you also have a letter that I sent to John Higgenbotham and John Harvard, who is a member of Parliament from our area. There's a response from Mr. Higgenbotham from the Hong Kong office saying they cannot do an interview because of the CPA.

This is not a refugee case. This is a case of a sponsored relative. Because we have signed the agreement, we are being told by the high commissioner in Hong Kong that they will not do an interview. Luong, the brother who is in the Whitehead camp in Hong Kong, has been leading a hunger strike and has threatened to disembowel himself. Many people in that camp are refusing to go back.

These people have not been screened by the same criteria on which Canada would screen them. They have been screened by the Hong Kong authorities. We think that's a problem with the idea of prescribed countries. We're reasonably sure that Hong Kong would meet the minimum criteria and other agreements like this would be signed.

We have other cases of this and other countries we would be looking at. Take, for example, Nigeria. We recently had a case of a Nigerian. Nigeria is part of the Commonwealth. We had another case in India involving Sikhs in the south and Hindus in the north. There's Germany and what we read in the paper lately about what is going on there.

You have exhibits on a case in Fiji. There was a man who came to Canada and applied for refugee status. He got a job as a bus driver in Winnipeg. He won the bus driver of the year award, which is issued by Mayor Norrie of Winnipeg. He was subsequently turned down and told he was to be sent back to Fiji. He claimed that the government of Fiji had been taken over by indigenous Fijians who were discriminating against the East Indian group in Fiji. He was of East Indian descent. He lost his job and was forced to leave.

[Translation]

Dai Duc Nguyen était un activiste en matière de droits de la personne au Vietnam qui est venu au Canada. Lui et sa famille ont quitté le Vietnam à bord de deux embarcations. L'une d'elles a coulé. Lui et son épouse se sont toutefois rendus au Canada. Il est aujourd'hui bien établi. Il travaille à l'Université du Manitoba. Son épouse a aussi trouvé du travail. Ils occupent tous deux de bons emplois. Quelque temps plus tard, son frère, son épouse et sa famille, et deux jeunes enfants, sont parvenus à se rendre à Hong Kong après l'accord de 1989. Il tente de les faire venir au Canada en tant qu'immigrants parrainés par un parent.

Vous avez une coupure du Globe and Mail qui explique la situation, et vous avez une lettre que j'ai fait parvenir à John Higgenbotham et John Harvard, qui est un député de notre région. Il y a aussi une réponse de M. Higgenbotham, du bureau de Hong Kong, qui dit ne pas pouvoir effectuer une entrevue en raison du plan d'action intégré.

Il ne s'agit pas d'un cas de réfugié, mais d'un parent ayant l'intention de parrainer des membres de sa famille. Et parce que nous avons signé l'accord, le haut-commissaire de Hong Kong nous dit qu'il n'y aura pas d'entrevue. Luong, le frère qui est réfugié dans le camp de Whitehead, à Hong Kong, mène une grève de la faim et a menacé de s'éventrer. De nombreuses personnes, dans ce camp, refusent de retourner dans leur pays.

Ces gens n'ont pas été soumis à un examen préliminaire selon les mêmes critères que nous aurions appliqués au Canada. Ils ont été interrogés par les autorités de Hong Kong. Nous pensons que c'est là le problème qu'engendre l'idée des tiers pays sûrs. Nous sommes à peu près certains que Hong Kong satisferait aux critères minimums et que l'on signerait d'autres accords de ce genre.

Nous avons d'autres exemples à vous donner, et d'autres pays dont il faut examiner la situation. Prenons, par exemple, le Nigeria. Nous avons récemment dû aider un Nigérian. Le Nigeria fait partie du Commonwealth. Nous avons eu un autre cas, en Inde, concernant des Sikhs, dans le Sud, et des Hindous du Nord. Il y a aussi le cas de l'Allemagne, qu'il ne faut pas négliger, après tout ce que nous avons pu lire dernièrement dans les journaux au sujet de ce qui s'y passe.

Vous avez aussi des documents concernant un autre cas dans les îles Fidji. Il s'agit d'un homme qui est venu au Canada et qui a demandé le statut de réfugié. Il a obtenu un emploi de conducteur d'autobus à Winnipeg. Il a d'ailleurs été nommé le meilleur conducteur d'autobus de l'année par le maire Norrie de Winnipeg. Quelque temps plus tard, sa demande a été rejetée, et il devait être renvoyé aux îles Fidji. Il a fait valoir le fait que le gouvernement des îles Fidji avait été renversé par un groupe de Fidjiens autochtones qui faisaient de la discrimination à l'égard d'un groupe d'Indiens des îles Fidji. Il était originaire de ce groupe. C'est ainsi qu'il a perdu son emploi et qu'il a été forcé de partir.

When he came to Canada he was interviewed by the CBC and asked what was going on in Fiji. He explained from his perspective what was happening in Fiji. The Fijian embassy here monitored that and told his parents that if he is returned to Fiji, he will be dealt with severely because of this. Yet he was still turned down.

To the best of my knowledge, in this case—which both Mr. Denton and I have dealt with—he disappeared when he was turned down and ordered deported. We assume he is somewhere but we don't know what country or where. He wasn't going to go back to Fiji because he assumed his life would be in danger and he certainly felt his children would be in danger.

This is the problem with a safe third country and a prescribed country. We feel there are no criteria spelled out in the act. We also feel that with people passing through safe third countries, we would be in the same situation as Britain. We feel this would be damaging to Canada's international reputation by offloading its reponsibilities. We believe that Britain has adopted the third country removal and the UNHCR representative in Britain has urged Britain to abandon this practice. There is also angry criticism from the German government, which said Britain is failing to share its burden of refugees.

We do not want to see Canada put into that situation. We feel our international reputation is a high one. We have international respect and I don't think we want it tarnished by this kind of activity.

The second point we'd like to make is on the matter of the current practice, which would be continued under the new act, of not allowing an appeal on merit and evidence but only on a question of law. We believe this is a violation of recognized standards of fairness, and it is compounded by the denial of right to counsel and by not giving the benefit of the doubt to the applicant.

An example of this is where, due to fear and confusion, an applicant may not be able to present his situation clearly and completely and does not have the opportunity to present further evidence or to have his case reviewed on the facts. We've seen many cases of this nature, but a recent one is shown on exhibit 5. It's the handwritten one. I'll explain the situation because we think this points out the real difficulty.

This is the case of an Afghan man whose father was the mayor in a rural village under the Soviet-supported government. His father was shot by the Mojahedin for being a supporter of the Soviet government. The son—he was

[Traduction]

À son arrivée au Canada, il avait été interviewé par Radio-Canada, et on lui avait demandé de parler de la situation aux îles Fidji. Il avait donc expliqué, de son point de vue, ce qui se passait dans son pays. L'ambassade de Fidji à Ottawa, après avoir écouté cette entrevue, a dit à ses parents que s'il retourne aux îles Fidji, il sera traité sévèrement à cause de cette entrevue. Mais sa demande a quand même été rejetée.

Si les renseignements que je possède sont justes, dans ce cas—dont M. Denton et moi nous sommes tous deux occupés—l'homme en question a disparu après que sa demande eut été rejetée et que l'on ait ordonné son expulsion. Il doit bien être quelque part, mais nous ne savons pas où il est, ni dans quel pays. Il n'avait évidemment pas l'intention de retourner aux îles Fidji, car il supposait que sa vie serait en danger, ainsi que celle de ses enfants.

C'est là le véritable problème que peut poser la formule du tiers pays sûr et du pays figurant sur la liste prescrite. Aucun critère n'est énoncé dans la loi. Nous avons aussi le sentiment qu'en obligeant des gens à passer par des tiers pays sûrs, nous aurions un peu la même attitude que l'Angleterre. Nous pensons qu'en nous déchargeant ainsi de nos responsabilités sur d'autres pays, cela nuirait à la réputation du Canada sur le plan international. L'Angleterre a adopté la formule du renvoi vers un tiers pays sûr, et le représentant du HCNUR en Angleterre a fortement insisté auprès de ce pays pour qu'il abandonne cette pratique. Cette politique a aussi soulevé l'ire du gouvernement allemand, qui a déclaré que l'Angleterre ne fait pas sa part pour régler le problème que représente le fardeau des réfugiés.

Nous ne voulons pas que le Canada fasse l'objet des mêmes critiques. Nous pensons que la réputation du Canada est très élevée sur le plan international. Nous sommes respectés par tous les pays du monde, et je ne pense pas que nous souhaitions que notre réputation soit ternie par une activité de ce genre.

Le deuxième élément que nous tenons à faire valoir concerne la pratique actuelle, qui sera maintenue par la nouvelle loi, et qui consiste à ne pas permettre d'en appeler d'une décision, au mérite, ou parce que l'on a de nouvelles preuves à présenter, mais uniquement pour une question de droit. Nous pensons que cela va à l'encontre des normes d'équité reconnues, sans compter le fait que l'on refuse d'accorder le droit à un avocat et d'accorder le bénéfice du doute au demandeur.

Il pourrait arriver, par exemple, que parce qu'il a peur et qu'il est confus, un demandeur ne puisse présenter son cas clairement et complètement, et qu'il n'ait pas la possibilité de présenter d'autres preuves ou de voir son cas révisé selon les nouveaux faits pouvant être présentés. Nous avons rencontré de nombreux cas de ce genre, mais l'un de ceux qui se sont présentés dernièrement est illustré par la pièce numéro 5. Il s'agit de celle qui est écrite à la main. Je vais prendre le temps de vous expliquer la situation, car nous pensons que cette affaire fait vraiment bien ressortir la difficulté réelle.

Il s'agit du cas d'un Afghan dont le père était maire d'un village de campagne sous le gouvernement appuyé par le régime soviétique. Les Moudjahidins ont exécuté son père parce qu'il avait appuyé le gouvernement soviétique. Le fils—

Bill C-86

[Text]

about 12 years old—his mother and his two sisters escaped and went to Kabul where they felt they would be safe. When he reached the age of 18, he was forced to join the army. He was a Muslim and felt very uncomfortable in the army. For one reason or another he deserted and made his way to Canada. He came to Canada in October 1991. His hearing was before a refugee appeal board in Vancouver. At that time they said desertion is not a reason for refugee status in Canada and he should return. Since then, the government has fallen and that army no longer exists.

The reality is that the Mojahedin are now in power, although there is factional fighting. There are no planes flying into Kabul and he cannot present his case. The fact is that the government has fallen and he is no longer a deserter from the army. However, he has a legitimate reason to be afraid which meets all our criteria and UN criteria now in place. He has no right to appeal on the evidence in any way. We now have some lawyers looking at some way of dealing with it.

• 1415

It is not a unique situation. We think this is an extreme situation because, from the time his case was first heard until now, the government has changed and the entire situation in the country has changed, which is not his fault. The fact is, he may be deported to what we feel would be absolute, definite persecution and probably death. We feel it is basically because he has no right to appeal any evidence.

We are concerned about senior immigration officers having increased discretionary powers to turn asylum seekers back at the border and other points of entry. There is no appeal for this. There is no right to counsel, no hearing, no possibility of a review of the fairness of the decision and whether it was done according to the book.

We also do not know who would qualify as a senior immigration officer—that is not made clear to us—to make these decisions, and what training or review mechanisms there would be of their significant discretionary powers.

Also, we were pleased and excited to hear of the proposed simplification and speeding up of the family reunification. We have never been able to ascertain why refugees accepted abroad for government sponsorship often do not arrive together and why it sometimes takes years to reunite husbands and wives and parents and children.

[Translation]

il avait alors 12 ans—sa mère et ses deux soeurs se sont enfuis et se sont rendus à Kaboul, où ils pensaient qu'ils seraient en sécurité. À 18 ans, on l'a obligé à joindre les rangs de l'armée. En tant que musulman, il se sentait vraiment mal dans l'armée. Pour une raison ou une autre, il a déserté et s'est retrouvé au Canada. Il est arrivé au Canada en octobre 1991. Il a subi une audience devant une commission d'appel du statut de réfugié à Vancouver. La commission a déclaré que le fait d'avoir déserté l'armée n'était pas une raison valable pour obtenir le statut de réfugié au Canada et qu'il devrait être renvoyé. Depuis ce temps, le gouvernement a été renversé, et cette armée n'existe plus.

Ce sont aujourd'hui les Moudjahidins qui sont au pouvoir, malgré qu'il y ait encore quelques factions qui combattent. Il n'y a aucun avion qui se rend à Kaboul, et il ne peut donc faire valoir sa cause. Mais le fait est que le gouvernement a été renversé et qu'il n'est plus considéré comme un déserteur. Cependant, il a une raison tout à fait légitime de craindre pour sa vie, qui satisfait à tous nos critères ainsi qu'aux critères des Nations Unies qui existent aujourd'hui. Mais il n'a pas le droit d'en appeler de la décision antérieure en invoquant ces nouveaux faits. Nous avons actuellement un certain nombre d'avocats qui examinent la situation pour trouver un moyen d'y arriver.

Ce n'est pas un cas unique en son genre. Il s'agit d'un cas extrême, car, entre le moment où sa cause a été entendue et aujourd'hui, le gouvernement a changé ainsi que toute la situation dans son pays, ce qui n'est pas sa faute. Il n'en demeure pas moins qu'il risque d'être expulsé vers un pays où il sera sûrement persécuté, et peut-être même exécuté. Et nous pensons que c'est fondamentalement parce qu'il n'a pas le droit d'en appeler de la décision sur la base de nouveaux faits.

Nous nous inquiétons aussi du fait que l'on accroisse le pouvoir discrétionnaire de l'agent d'immigration principal de retourner les gens qui demandent asile à la frontière et aux autres points d'entrée au Canada. Sa décision est sans appel. Aucun droit à un avocat n'est accordé, aucune audience n'est possible; il n'y a aucun moyen de vérifier si la décision a été juste et si elle a été prise selon les règles.

Nous ne savons pas non plus qui pourrait devenir agent d'immigration principal—personne ne nous l'a expliqué clairement—qui pourrait rendre de telles décisions, et quelle formation ou quel genre de mécanismes de contrôle il y aurait relativement à ses importants pouvoirs discrétionnaires.

Nous avons aussi été fort heureux d'entendre parler de la simplification et de l'accélération du processus de réunion des familles que l'on se propose d'encourager. Nous n'avons jamais pu comprendre pourquoi des réfugiés qui sont acceptés à l'étranger, sous le parrainage du gouvernement bien souvent, n'arrivent pas ensemble au Canada, et pourquoi il faut parfois des années pour que des familles soient finalement réunies.

We also have serious concerns about logistical barriers that create enormous delays. We have been informed—and I may be misinformed, because this is by rumour—that the improvements are to be "budget-neutral". We find it hard to believe that without more staff and resources the intended improvements in the family reunification process can actually be effected.

For example, you have exhibit 6, the Republic of Djibouti. We have a case where a husband and wife have been separated. He is here as a landed immigrant. He was an accepted refugee. His wife is with her family in Djibouti. She has been accepted for refugee status. She needs to be interviewed by the immigration officer at the Canadian embassy. The nearest embassy is in Nairobi. The Nairobi embassy staff come to Djibouti once a year. They missed her last time because of some lack of communication. She then had to renew her medical, which has now expired. They are still separated. They are waiting now for the Nairobi officer to come to Djibouti. They have now been separated for over two years.

This is not an unusual case. We had one today, for example, where I am planning to go to UNHCR. This is not in the brief. There is a family of 10 from Afghanistan. They are now refugees in Pakistan who have been accepted by UNHCR. They were told by the Hezbollah, the militant fundamentalists, to pull their children out of school or they would be killed. They are attending a modern school and they are not adhering to the Koranic fundamentalist teachings. They have applied to try to get to our embassy in Islamabad, which is at the other end of Pakistan. They have been unable to get into the office to get an appointment. Their lives are being threatened and they are already accepted as refugees. They have family in Winnipeg.

I think this is the kind of situation we are running into. The intent is wonderful, but if we are going to speed up family reunification and speed up the process, something has to be put in there to provide the adequate financing infrastructure and staffing to make it happen. At the moment, we are very concerned because we do not see how that can be done on a revenue-neutral basis.

The other problem is fees. One of my staff members, a Canadian citizen, asked my advice in sponsoring her father and two brothers to come to Canada. Based on the information she gave me, her father's age and ill health, I advised her he would not likely be accepted. She applied, spending the non-refundable—at that time it was \$1,050—for an application for mother, father, two adult brothers. She said she could not insult her father by not even trying. This is

#### [Traduction]

Nous entretenons aussi de graves inquiétudes au sujet des obstacles logistiques qui créent d'énormes retards. J'ai entendu dire—et j'ai peut-être été mal informé, car il ne s'agit que d'une rumeur—que les améliorations qui doivent être apportées devront l'être sans que le budget en soit affecté. Nous avons du mal à croire que sans prévoir davantage de personnel et davantage de ressources, les améliorations prévues relativement à la réunion des familles puissent donner tellement de bons résultats.

Par exemple, dans la pièce numéro 6, il s'agit d'un cas de réfugiés de la République de Djibouti. Il s'agit donc de conjoints qui ont été séparés. Le mari est ici, au Canada, où il a été reçu comme immigrant. Il avait auparavant été accepté en tant que réfugié. Son épouse est encore à Djibouti, avec sa famille. Sa demande de statut de réfugié a été acceptée. Il ne lui reste plus qu'à être interviewée par l'agent d'immigration à l'ambassade du Canada. Mais, l'ambassade la plus proche est à Nairobi. Or, le personnel de l'ambassade de Nairobi ne vient à Djibouti qu'une fois par année. La dernière fois, il y a eu un manque de communication, et elle n'a pas pu être interviewée. Elle a par la suite dû renouveler son certificat médical, qui est maintenant expiré. Ils sont encore séparés. Elle n'attend plus que l'agent de Nairobi revienne à Djibouti pour être interviewée. Ils sont séparés depuis plus de deux ans.

Ce n'est pas un cas inhabituel. Nous avons justement pris connaissance d'un autre cas, aujourd'hui même, par exemple, pour lequel j'ai l'intention de m'adresser au HCNUR. Ce n'est pas dans le mémoire. Il s'agit d'une famille de 10 personnes provenant de l'Afghanistan. Elle est aujourd'hui réfugiée au Pakistan, et a été reconnue par le HCNUR. Elle a reçu l'ordre du Hezbollah, les fondamentalistes militants, de retirer ses enfants de l'école, sans quoi ils seraient tués. Ses enfants fréquentent une école moderne, et ils n'adhèrent pas aux enseignements fondamentalistes du Coran. Ses gens ont donc tenté d'entrer en contact avec notre ambassade à Islamabad, qui est située à l'autre bout du Pakistan. Ils n'ont pas pu se rendre au bureau pour obtenir un rendez-vous. Leurs vies sont menacées, et ils ont déjà été acceptés comme réfugiés. Ils ont des gens de leur famille à Winnipeg.

Je pense que c'est le genre de situation à laquelle nous devrons faire face. L'intention est merveilleuse, mais si nous voulons vraiment accélérer la réunion des familles et accélérer le processus, il faut prévoir l'infrastructure financière et le personnel suffisants pour que cela se fasse. À l'heure actuelle, cela nous inquiète énormément, car nous ne voyons vraiment pas comment ce peut être possible sans augmentation des ressources budgétaires.

L'autre problème, ce sont les frais. Un membre de mon personnel, qui est citoyenne canadienne, m'a demandé conseil pour parrainer son père et ses deux frères. D'après ce qu'elle m'avait dit, à savoir que son père était âgé et en mauvaise santé, je lui ai dit qu'il risquait de ne pas être accepté. Elle a quand même fait la demande, et elle a payé des frais non remboursables—à ce moment-là, 1050\$—pour inscrire une demande au nom de sa mère, de son père et de ses deux

true of many of us who live here now who have relatives abroad and want to sponsor them. You would not insult a close relative—father, mother, brother or sister—by saying... As of September 1, the fees have been raised to \$450 for mother and father, \$450 for each adult family member, and \$50 for each child under 18. This is not refundable.

When I applied for a passport, which takes a certain amount of processing, it cost me \$35. If I change my mind, I get my \$35 back. For people who apply to sponsor a relative, in this case it would now cost her \$1,350 and if they were turned down she would not get the \$1,350 back.

#### • 1420

This doesn't deal with another issue. We were recently approached by members of the Croatian community who have recently been given landed immigrant status in Canada. This is a new group of people who are suffering persecution in a war-torn area. Everybody is aware of them. They want to get their family members in and they want to sponsor them. Aside from passing the normal status situation, they are trying to figure out how to get \$1,700 per person to put them on a plane and actually get them here.

But that's another issue. Our concern is that in spite of the intentions of the bill, it appears that regulations, procedures, logistics and fees will mitigate against the intent of rapid family reunification.

We also feel the income requirements... I have given you a copy of a letter to Prime Minister Mulroney. It is from Long Sam, a Cambodian refugee who is now a citizen of Canada. He works two jobs: a full-time job at \$7 an hour and a part-time job at minimum wage, which is \$5 an hour. He was told that in order to sponsor his fiancée from Cambodia he would require an income of about \$20,400—I forget the exact figure—which is the income for two people, less debts. In other words, if he owes on a car or anything, that is taken off. He is hard-working, and he is despondent and desperate now and says it will take him perhaps five or seven years to reach that income level.

We have written the Prime Minister about this, but we have not yet received a response. We feel this is rigid and culturally determined. For example, people from Cambodia don't have the same lifestyle we do in Canada. They don't eat the same foods and they don't have the same kind of entertainment. I doubt if they go to the opera or the symphony or what have you. If they sat down with an immigration officer and showed that they had a reasonable

# [Translation]

frères adultes. Elle a dit qu'elle ne pouvait pas insulter son père en n'essayant même pas de le faire venir au Canada. Cela est vrai pour nombre d'entre nous qui vivent au Canada à l'heure actuelle, qui ont des parents à l'étranger et souhaitent les parrainer. Personne ne voudrait insulter un proche parent—son père, sa mère, son frère ou sa soeur—en disant... Depuis le 1<sup>er</sup> septembre, les frais sont passés à 450\$ pour la mère et le père, à 450\$ pour chaque membre adulte de la famille, et à 50\$ pour chaque enfant de moins de 18 ans. Ces frais ne sont pas remboursables.

Lorsque j'ai fait une demande de passeport, dont la délivrance exige un traitement assez important, cela m'a coûté 35\$. Et si jamais je change d'idée, je récupère mes 35\$. Voilà qu'au-jourd'hui, des gens ayant l'intention de parrainer un parent devraient débourser, comme dans le cas de la femme en question, 1 350\$, et, si la demande est rejetée, les 1 350\$ ne sont pas remboursés.

Il y a un autre aspect important qui n'est pas traité ici. Nous avons récemment été approchés par des membres de la communauté croate qui viennent d'obtenir le statut d'immigrant reçu au Canada. Il s'agit d'un nouveau groupe dont les familles sont persécutées dans les zones de combat. Tout le monde est au courant de son existence. Les membres de ce groupe veulent faire venir leurs familles au Canada et souhaitent donc les parrainer. Par conséquent, en plus de prendre les dispositions nécessaires pour que ces individus aient le statut requis, ils essaient de trouver un moyen d'obtenir 1 700\$ par personne pour qu'ils puissent prendre l'avion et venir au Canada.

Mais cela, c'est une tout autre question. Notre véritable préoccupation, c'est que la réglementation, les procédures, les exigences de logistique et les frais imposés aux demandeurs semblent tout à fait contraires à l'intention du projet de loi, qui consiste à réunir les familles dans les plus brefs délais.

Nous sommes également d'avis que les exigences en matière de revenu... Je crois vous avoir déjà donné une copie de la lettre transmise au premier ministre Mulroney. C'est une lettre de Long Sam, un réfugié cambodgien qui est maintenant citoyen canadien. Il a actuellement deux emplois: un travail à plein temps à 7\$ l'heure et un travail à temps partiel au salaire minimum, c'est-à-dire 5\$ l'heure. On lui a dit que pour parrainer sa fiancée, qui est au Cambodge, il lui faudrait un revenu d'environ 20 400\$—je ne me rappelle plus le chiffre exact—c'est-à-dire un revenu normal pour deux personnes, moins les dettes. En d'autres termes, s'il doit de l'argent pour sa voiture ou autre chose, cette somme doit être défalquée de son revenu. C'est un type qui travaille fort, mais le voilà terriblement découragé à présent parce qu'il sait qu'il lui faudra cinq ou peut-être sept ans pour atteindre ce niveau de revenu.

Nous avons écrit une lettre au premier ministre à ce sujet, mais nous n'avons pas encore reçu de réponse. En ce qui nous concerne, de telles exigences sont trop rigides et ne tiennent absolument pas compte des différences culturelles. Par exemple, les gens du Cambodge n'ont pas le même mode de vie que nous au Canada. Ils ne mangent pas comme nous et n'ont pas non plus les mêmes distractions. Je doute fort qu'ils aillent à l'opéra ou aux concerts. S'ils étaient en

plan for how they would support their relative with the income they are earning. . I think there is a cultural bias here that should be looked at by the committee. Different people live in different ways at that income level.

I think there should be some flexibility. I see no flexibility of this nature built into the act or into any of the regulations. One of the things to consider is whether the fiancée will wait five or seven years for her intended spouse to reach a certain income level.

We also see families when they are finally reunified after long separations. One of the things we see is an enormous amount of family break-up. They have established new relationships, they don't know each other as well, the kids don't know the parents, etc. We see this constantly.

Those are the major issues. We appreciate this somewhat belated invitation to express our concerns. We hope the committee will look at what we are saying. We apologize if we have covered things that are already covered, and for the fact that there are a number of issues that time does not permit us to raise.

Why are limitations set on private sponsorship, which is no burden to the taxpayer? These limitations were not in the former act. Now they are saying private sponsors, church sponsors, will be limited to 17,000 or whatever—there will be a specific figure. This was not the case in the previous legislation.

Why does the minister routinely refuse to give consideration—sometimes positive, sometimes negative—on humanitarian and compassionate grounds, which his predecessor did? The minister routinely turns all cases back. My colleague, Mr. Denton, will be talking about the even worse situation with the local officials in Winnipeg, who routinely say no on any humanitarian and compassionte grounds and push it upstairs.

What happens to the stateless person? Why is there such concern about welfare cheats among newcomers? Are there data to show that newcomers cheat more than Canadians? It is my understanding that newcomers are less likely to require or request government assistance than those of us born in Canada. Why aren't we fingerprinting all welfare clients if that's a problem? Why aren't we fingerprinting all people born in Canada? Why are newcomers being singled out for fingerprinting? That is just one of our questions.

# [Traduction]

mesure de prouver à un agent d'immigration qu'ils ont un plan financier raisonnable qui leur permettra de faire vivre un autre membre de leur famille avec leur revenu... C'est que tout cela est fondé sur un préjugé culturel qui devrait préoccuper le comité. Des gens ayant le même revenu peuvent vivre de façon très différente.

Voilà pourquoi il faut une certaine souplesse—souplesse qui semble tout à fait absente et de la loi et de la réglementation. Il faut aussi se demander si sa fiancée va vouloir attendre cinq ou sept ans que son futur époux atteigne le niveau de revenu voulu.

Nous avons également une certaine expérience des familles qui se retrouvent après une longue séparation. Eh bien, nous constatons que ces réunions se soldent souvent par une rupture. C'est que les gens ont cultivé entre temps d'autres relations, ils ne se connaissent plus très bien, et les enfants ne connaissent pas bien leurs parents. Ce genre de chose arrive fréquemment.

Voilà donc nos principaux points. Nous vous remercions d'ailleurs de l'invitation un peu tardive qui nous a été lancée pour venir exprimer notre point de vue devant le comité. Nous espérons qu'il tiendra compte de nos arguments. Si nous avons parlé de questions déjà soulevées par d'autres témoins, ou si nous avons négligé certains autres éléments, manque de temps, nous nous en excusons.

Pourquoi faut-il limiter les conditions dans lesquelles un particulier peut parrainer quelqu'un, alors que cela n'impose aucun fardeau financier aux contribuables? De telles restrictions n'existaient pas dans l'ancienne loi. Les autorités nous disent maintenant que les particuliers ou les Églises qui souhaitent parrainer quelqu'un se verront imposer une limite de 17 000\$—en tout cas, il va y avoir une limite bien précise, alors que cela n'a jamais été le cas auparavant.

Pourquoi le ministre refuse-t-il toujours d'étudier les dossiers—quitte à les accepter ou les rejeter par la suite—où des motifs humanitaires sont invoqués, à la différence de son prédécesseur? Le ministre actuel refuse systématiquement toutes les demandes de cette nature. Mon collègue, M. Denton, va justement vous parler de la situation à Winnipeg, qui est encore pire, puisque les fonctionnaires locaux refusent systématiquement de tenir compte de motifs humanitaires et transmettent toujours ces dossiers à leurs supérieurs.

Qu'arrive-t-il donc aux gens apatrides? Pourquoi se préoccupe-t-on à ce point de la possibilité que les nouveaux venus fraudent les services d'assistance sociale? Y a-t-il des données qui permettent de démontrer que ces personnes sont plus malhonnêtes que les autres Canadiens? En fait, je crois comprendre que les gens nouvellement arrivés au Canada sont moins susceptibles de demander l'aide du gouvernement que ceux qui sont nés ici. Pourquoi ne pas prendre les empreintes digitales de tous les assistés sociaux si le problème est à ce point grave? Pourquoi ne pas prendre les empreintes digitales de tous ceux qui sont nés au Canada. Pourquoi les nouveaux venus seraient-ils les seuls à avoir à se soumettre à la dactyloscopie? Voilà l'une des questions qu'on se pose.

In our opinion the bill currently before you appears to primarily address exclusionary and administrative issues and does not give sufficient attention to the needs of refugees or to those immigrants we wish to encourage to settle here. It appears to us that this bill was written by the bureaucracy in order to make their lives simpler and more efficient, rather than to serve Canada, Parliament, and the people of Canada.

We believe there is no urgency to pass this bill in this form at this time. We urge the committee to recommend wider consultation and to draft legislation, preferably two bills, one for immigrants and one for refugees, which will be fair to all, meet the needs of our nation and not deviate from our humanitarian traditions and reputation on the world stage.

• 1425

I hope I haven't run through this too quickly. There's a lot of material here. I'd like to give time to my colleague, Tom Denton, from the International Centre.

Mr. Tom Denton (Executive Director, International Centre, Citizenship Council of Manitoba): First I would like to say that when this legislation was introduced by the minister, my board and I were very pleased with the thrust of the message. I have a copy of his speech of introduction in front of me. We think there are a lot of positive things. We're pleased about immigration levels. We're pleased about an attempt to make a constructive approach to the legislation and change it after a long time.

What bothers me is that the process we live with in the trenches, where Marty and I work, does not always follow logically from the philosophy. The bureaucratic rules become more important than the results.

You've been hearing about the refugee situation. I'd like to expand that a little and talk about immigration generally and some of the problems that I think could be easily addressed.

One of the things that has been addressed has been this question of what I would call the "importation" of one's spouse. I was in Africa in April to be the best man at a wedding in Kampala. A Canadian citizen married a citizen of Uganda. Naturally she wanted to be married in the presence of her friends and relations. There were 350 guests at the wedding. She's still there, of course. The young man had to come back to Canada to continue with his employment. The process grinds on to get his wife here. It's a cruel and unusual punishment that a young couple who just married should have to then be separated. I haven't seen that type of thing except during the wartime years, when I can well remember that my father used to marry people in our parsonage home in Halifax before the guy went overseas. There was a separation there.

[Translation]

D'après nous, le projet de loi dont vous êtes actuellement saisis semble être principalement axé sur les exclusions et des questions administratives, au mépris des besoins des réfugiés ou des immigrants dont nous souhaitons encourager l'établissement au Canada. Nous avons l'impression que la bureaucratie qui s'est chargée de rédiger ce projet de loi cherchait surtout à se faciliter la tâche et à accroître l'efficacité de ses opérations plutôt qu'à bien servir le Canada, le Parlement et la population canadienne.

En ce qui nous concerne, il n'est nullement nécessaire d'adopter dès maintenant ce projet de loi dans sa forme actuelle. Nous exhortons donc le comité à recommander des consultations plus vastes et la préparation de deux projets de loi, de préférence—un pour les immigrants, et l'autre pour les réfugiés—qui seront justes envers tous, conformément aux besoins de la nation, à notre tradition et à notre réputation mondiale en matière d'aide humanitaire.

J'espère que je n'ai pas passé trop rapidement sur toutes ces questions. Ce document est évidemment assez dense. J'aimerais maintenant donner la parole à mon collègue, Tom Denton, du Centre international.

M. Tom Denton (directeur exécutif, Centre international, Conseil de la citoyenneté du Manitoba): Je tiens à vous dire, au départ, que lorsque ce projet de loi a été déposé par le ministre, les membres de mon conseil et moi-même étions tous très contents des principaux éléments de son message. J'ai d'ailleurs une copie du discours prononcé par le ministre lors du dépôt du projet de loi. Pour nous, il contient énormément d'éléments positifs. Par exemple, les niveaux d'immigration sont tout à fait satisfaisants. Nous sommes également très contents de constater que le gouvernement adopte une approche constructive vis-à-vis de la loi, car cette dernière va enfin être modifiée.

Ce qui m'ennuie un peu, c'est que nous qui sommes dans les tranchées—Marty et moi et d'autres—devons suivre des procédures qui ne sont pas toujours la suite logique des principes énoncés. Les règles bureaucratiques qu'on nous impose semblent acquérir une plus grande importance que les résultats.

On vous a déjà parlé de la situation des réfugiés. Pour ma part, je voudrais élargir un peu cette discussion pour vous entretenir de l'immigration en général et de quelques-unes des difficultés qu'on pourrait facilement éliminer, à mon avis.

déjà parlé de ce que j'appelle avons «l'importation» d'un conjoint. J'étais en Afrique au mois d'avril pour être le témoin d'un ami qui se mariait à Kampala-un citoyen canadien épousait une citoyenne de l'Ouganda. Naturellement, elle voulait se marier en présence de ses amis et des membres de sa famille. Il y avait 350 invités. Elle y est encore, bien entendu. Le jeune homme en question a dû retourner au Canada pour reprendre son travail. De son côté, il continue les formalités administratives qui lui permettront de faire venir sa femme. C'est une peine cruelle et inhabituelle que d'imposer la séparation à un jeune couple qui vient de se marier. Je n'ai pas vu ce genre de chose depuis la guerre, et, à l'époque, mon père, qui était pasteur à Halifax, mariait les gens chez nous, au presbytère, avant que les soldats partent à l'étranger. Là, il y avait également une séparation imposée.

I think this is a practical problem that is easily resolved. A senior member of the Department of Employment and Immigration has told me that, in his words, 99.9% of all spouses eventually get here. They don't get turned down for whatever reason. Ultimately, 99% get here anyway. It may take a year. It may take two years.

Senior people in the department in Winnipeg have suggested to me that the simple answer is to let the spouse come on some type of permit and process the paper after they get here. Even if it takes two years, who cares? At least the young couple are living together and able to continue with their married life. It would relieve the pressure of processing that's on overseas embassies, burdened with the flood of applications to come to Canada. It would pass that work instead to Canadian offices more able to deal with it.

It seems to me that here is a case where the government is committed to unifying families. It has committed in the legislation, at least in the material that introduced the legislation, to try to get them here in six months. If that's the case, why not let them come on the basis of the presentation of a valid marriage certificate and do the work over here? This is a problem I'm dealing with on a very personal basis. I see it not only in the case of the marriage where I was best man, but also in many other cases that confront my clients.

Another point I wanted to bring up has to do with the selection criteria for independent immigrants, the so-called point system. I think the basic philosophy of having a point system is an appropriate one. My questions have to do with the material within the point system.

For instance, 10 points are awarded if your age is between 21 and 44. Now, I've had many years' experience in helping people settle in and adapt to Canada. Certainly the older one gets, the less likely it is going to be that there will be a successful transplant. But it seems to me that to use the figure 21 is kind of an anachronism, a hold-over from the days when that was the age of majority. It's just a number and I would say to you that people younger than the age of 21 should not have a two-point penalty as they now have. If they are adults and independent immigrants, why penalize young people? I can tell you from lots of first-hand experience that if I can get somebody into this country at the age of 18–20, we have a much better chance of a successful transplant and a productive life in this country.

• 1430

There is a heavy bias in the point system towards points that have to do with vocational preparation, experience and occupation. This is what I would call a simplistic attempt to try to match people abroad with presumed vacancies in this

[Traduction]

Mais pour moi, ce genre de problème peut être facilement réglé dans la pratique. Un fonctionnaire principal du ministère de l'Emploi et de l'Immigration m'a dit que selon ses estimations, 99,9 p. 100 des conjoints finissent par être admis au Canada. On ne se permet donc pas de les refuser pour n'importe quel prétexte. En fin de compte, 99 p. 100 d'entre eux viennent au Canada. Cela peut prendre un an, ou parfois deux ans.

Les fonctionnaires principaux du ministère à Winnipeg m'ont dit que la solution la plus simple consisterait à permettre aux conjoints d'obtenir une sorte de permis pour venir au Canada, quitte à remplir les formalités administratives après leur arrivée au pays. Même si le processus prend deux ans, peu importe. Les deux conjoints peuvent au moins vivre ensemble pendant cette période et continuer leur vie de couple. Cela permettrait d'ailleurs d'alléger un peu le fardeau des ambassades à l'étranger, qui sont inondées de demandes d'éventuels immigrants au Canada. Ce travail pourrait au contraire relever de bureaux canadiens mieux équipés pour traiter un aussi grand nombre de demandes.

Il me semble que le gouvernement s'engage à présent à réunir les familles. C'est-à-dire que dans le projet de loi—du moins, dans les documents présentés lors du dépôt du projet de loi—le gouvernement s'est engagé à faire l'impossible pour les faire venir dans un délai maximum de six mois. Si c'est le cas, pourquoi ne pas les admettre sur simple présentation d'un certificat de mariage valide, quitte à remplir les formalités administratives au Canada? Il s'agit là d'un problème que moi-même je rencontre très fréquemment. À part le cas du mariage où on m'a demandé d'être témoin, je pourrais vous citer de nombreux autres exemples qui intéressent mes clients.

Un autre point que je voulais soulever concerne les critères de sélection visant les immigrants indépendants—c'est-à-dire ce qu'on appelle le système de points. Pour moi, l'idée d'un système de points est tout à fait appropriée. Mes questions concernent plutôt les critères appliqués dans le cadre de ce système.

Par exemple, une personne âgée de 21 à 44 ans obtient 10 points. Depuis de nombreuses années, j'aide les nouveaux venus à s'établir au Canada et à s'adapter à notre mode de vie. Bien entendu, une personne plus âgée est moins susceptible de bien s'adapter à son nouveau pays. Mais appliquer ce critère des 21 ans me semble tout à fait anachronique, puisqu'il nous ramène à l'époque où c'était l'âge de la majorité. Ce n'est qu'un chiffre arbitraire, et je trouve injuste que ceux qui sont âgés de moins de 21 ans reçoivent deux points de moins. S'il s'agit d'adultes et d'immigrants indépendants, pourquoi pénaliser les jeunes? J'ai une expérience directe de la situation et je peux vous affirmer qu'une personne âgée de 18 à 20 ans a de bien meilleures chances de bien s'adapter au pays et de mener une vie productive.

De plus, énormément de points sont accordés pour la préparation professionnelle, l'expérience et le métier de l'intéressé. Pour moi, il s'agit d'une tentative plutôt simpliste pour jumeler les candidats à l'étranger et les postes vacants

country, and I think it is a fiction that may have arisen from the political necessity to satisfy the Canadian public that people who are coming into the country are, yes, going to make a contribution and are coming to a job here.

I think it's simplistic, even naive. Very few people within this country maintain a lifetime vocation. They change their jobs. It is the nature of people now to change their jobs. I would much rather see us importing young people who are the brightest and the best from whence they come rather than artificially selecting people on the basis of a presumed job vacancy.

The labour statistics that are used are always out of date, and they are rarely regionalized. So there's a fictional element here that operates in favour of people from a European background and discriminates against people from Third World countries because they don't have the opportunity to match up with these job vacancies. Yet I can tell you from personal experience dealing with young people from these Third World countries that we have some wonderful immigrants, some bright people who will be very successful in this country, who got here because they were refugees and who never would have got here as independent immigrants—never.

A quick comment about the immigrant investor program, the entrepreneurial immigrants. I think that's a good idea. I know there's a lot of criticism from some sources about that program. I think it's a good program, a smart program, as long as we don't get carried away with it. The numbers that are being brought in that way are not large, maybe 2% of the flow.

The problem with the program is once again a simplistic approach. We can use the money, sure, but what we have ended up with in this country is strip shopping centres that are empty, office towers in Calgary that are empty, an oversupply of hotel rooms in Winnipeg, a replacement program for service stations all across western Canada that didn't need to be there. What has happened, of course, is that the promoters of the various investment funds that facilitated the money flow got their money. The land developers got their money and they're happy. The contractors who built these things got their money and the immigrant investor himself got what he wanted, a ticket to Canada. But the community didn't get anything of real value that it could use or that it really needed, again because of this simplistic approach to the creation of wealth.

Wealth is created not just by putting up a factory and having jobs flow from the factory or assuming there will be businesses located in an office tower, but we could have had as a country things that would have done all the same things that I have already mentioned for the investor and the developer and so on and had community facilties. We could have had community centres. We could have had low-cost housing. Our universities could have had new buildings. So

# [Translation]

au Canada, et c'est ni plus ni moins un stratagème politique devenu nécessaire pour convaincre la population canadienne que ceux qui émigrent au pays vont apporter une contribution en occupant un poste actuellement vacant.

En ce qui me concerne, c'est non seulement simpliste, mais naïf. Très peu de gens au Canada font le même métier toute leur vie. Ils changent d'emploi, car l'homme est ainsi fait. À mon sens, il est de loin préférable de faire venir les jeunes les plus intelligents et compétents d'un pays donné que de sélectionner des candidats de manière artificielle, soi-disant en fonction de postes vacants au Canada.

Les statistiques de l'emploi qu'on utilise à cette fin ne sont jamais à jour et sont rarement ventilées par région. Il en résulte une sorte de fiction qui milite en faveur des candidats d'origine européenne et contre ceux des pays du Tiers monde, puisque ces derniers n'ont pas les qualités requises pour occuper les postes vacants. Ayant eu personnellement des rapports avec des jeunes de ces pays du Tiers monde, je peux vous affirmer que nous avons à présent d'excellents immigrants, des gens intelligents qui vont avoir beaucoup de succès au Canada, mais qui ont été admis à titre de réfugiés et n'auraient jamais été acceptés comme immigrants indépendants—jamais.

Un bref commentaire au sujet du Programme d'immigration des investisseurs, qui touche les entrepreneurs qui émigrent au Canada. Pour moi, c'est une bonne idée. Je sais que de nombreuses critiques ont été formulées à l'égard de ce programme, mais à mon sens, c'est un très bon programme—à condition qu'on n'aille pas trop loin. D'ailleurs, le nombre d'immigrants entrepreneurs n'est pas très élevé—environ 2 p. 100 du nombre total.

La seule difficulté en ce qui concerne ce programme, c'est, encore une fois, l'approche simpliste adoptée par les autorités. Nous profitons de l'argent investi, bien entendu, mais ce qui nous reste au Canada, c'est un grand nombre de centres commerciaux linéaires vides, des tours de bureaux à Calgary qui sont vides, une surabondance de chambres d'hôtel à Winnipeg, un programme de remplacement de stations-service dont on n'avait même pas besoin dans l'Ouest du pays. Évidemment, ceux qui faisaient la promotion des divers fonds d'investissement qui ont facilité l'apport de capitaux ont touché leur argent. Les promoteurs immobiliers ont, eux aussi, touché leur argent, et ils sont donc contents. Les entrepreneurs qui ont construit tout cela ont également touché leur argent, et même l'investisseur a obtenu ce qu'il voulait: l'admission au Canada. Mais pour sa part, la communauté n'a rien obtenu de valeur ou d'utile qui répondait à ses besoins, encore une fois en raison de l'approche simpliste adoptée pour créer de la richesse.

Il est possible de créer de la richesse par d'autres moyens que la simple construction d'une usine, où sont créés un certain nombre d'emplois, ou d'une tour de bureaux où les entreprises sont censées s'installer; en tant que pays, nous aurions pu entreprendre des activités semblables à celles que j'ai déjà mentionnées qui auraient été avantageuses pour l'investisseur et le promoteur, tout en créant des installations nouvelles pour la communauté. Nous aurions pu construire

it's a good idea that didn't get carried far enough. It wasn't really thought through. There is in fact a prohibition, at least where I come from, against investing in residential real estate where we could have had low-cost housing. It's a good idea but it should be thought through further.

#### • 1435

The other thing I wanted to mention has been touched on by Mr. Dolin, and it has to do with the brief I've prepared and presented to you. I won't go through the whole thing because time is running out.

It essentially says that there is an absence, at least in the current, upper echelons of the department, of humanitarian and compassionate reviews of cases. It seems to relate to who is in charge at the moment. I have lived through a number of immigration ministers and I can tell you it's tougher and tighter now than it has ever been. Under the refugee claimant procedures in Winnipeg there has not been one case since January 1989 where a humanitarian and compassionate review was undertaken by the immigration people in Winnipeg and granted—not one case. It is inconceivable to me that there shouldn't have been at least one.

My impression in talking with certain members of Parliament is that their offices are overrun. Their constituency staffs are overrun with immigration problems and complaints.

I think our immigration system was always intended to have as a safety valve a humanitarian and compassionate element. Yet it is not there right now; it's virtually gone. We have had squabbles in the House of Commons, as in the case of the Iranian woman, before the minister backtracked, or the notorious case of the family with the Chernobyl kids in Calgary. There have had to be those kind of high-profile cases in order to get any kind of compassionate review.

If the ministry were able to do ten humanitarian cases, this would be an enormous number. Ten cases a working day of humanitarian consideration would relieve the pressure on so many of your constituency offices. At the end of the line, over the year it would only represent 1% of the flow of immigrants into this country, which is now 230,000 or 240,000. I'm not even recommending that. I am giving you an order of magnitude. Ten a day would be an enormous number, yet it would relieve that pressure so effectively. A lot of us would be able to get on with our lives.

#### [Traduction]

des centres communautaires, ou des habitations à loyer modéré. Nos universités auraient pu profiter de l'ajout d'un nouvel immeuble. Donc, c'est une bonne idée, mais on n'est pas allé jusqu'au bout. On n'a pas non plus bien réfléchi à la chose. En fait, il y a même un règlement—du moins, dans ma région—qui empêche les investisseurs de placer leur argent dans l'immobilier résidentiel, alors que ces investissements pourraient permettre la construction d'habitations à loyer modéré. C'est donc une bonne idée, mais il faut une bien meilleure planification.

L'autre élément que je voulais mentionner a déjà été traité par M. Dolin; cela concerne le mémoire que j'ai préparé et que j'ai déposé auprès du comité. Je n'ai pas l'intention de revoir tout le mémoire avec vous, puisque nous commençons à manquer de temps.

Je souligne dans ce mémoire qu'à l'heure actuelle, du moins, le personnel supérieur du ministère refuse le réexamen des dossiers pour des motifs humanitaires. Cette situation semble être reliée à l'actuel titulaire du poste de ministre. J'ai vécu l'expérience d'un certain nombre de ministres de l'Immigration, et je peux vous affirmer que la situation est beaucoup plus dure qu'elle ne l'a jamais été auparavant. En ce qui concerne le processus de reconnaissance du statut de réfugié à Winnipeg, depuis janvier 1989, aucun examen de dossiers pour des considérations humanitaires entrepris par les autorités de l'Immigration à Winnipeg n'a abouti à un résultat positif—aucun. Je trouve inconcevable qu'il n'y en ait pas au moins un.

J'ai l'impression, après en avoir discuté avec un certain nombre de députés, que ceux-ci n'en peuvent plus tellement ils reçoivent de demandes. Leur personnel de circonscription est également inondé de demandes et de plaintes concernant l'immigration.

À mon avis, l'intention de notre système d'immigration a toujours été d'offrir une porte de sortie pour des considérations humanitaires. Mais cette porte de sortie n'existe plus; elle a complètement disparu. Nous avons d'ailleurs vu les chamailleries à la Chambre des communes au sujet de la dame iranienne, c'est-à-dire avant que le ministre ne change d'avis—ou du fameux cas de la famille de Tchernobyl dont les enfants étaient à Calgary. Il a fallu attirer l'attention du public sur tous ces cas pour forcer les autorités à autoriser le réexamen de leurs dossiers pour des considérations humanitaires.

Si le ministère était en mesure d'accueillir dix demandes pour motifs humanitaires, ce serait déjà énorme. Si dix demandes par jour étaient favorablement accueillies pour humanitaires, cela permettrait d'alléger considérablement le fardeau d'un grand nombre de vos bureaux de circonscription. À la fin de l'année, cela ne représenterait que 1 p. 100 de l'ensemble des immigrants reçus au Canada, qui s'élève actuellement à 230 000 ou à 240 000. Mais ce n'est même pas ce que je recommande. J'essaie simplement de vous donner un ordre de grandeur. Dix par jour serait évidemment énorme, mais ce serait un moyen efficace d'alléger le fardeau des autres. Et bon nombre d'entre nous pourraient enfin recommencer à vivre normalement.

I spend a lot of my time fighting battles that should never have to be fought to try to save people, to try to keep them in this country. So do you and so do all of us. The time being invested, and the cost of that time at government levels, could so easily be avoided if there was somehow built into this system what I think was always intended to be there, namely a humanitarian and compassionate element that could be allowed to some order of magnitude, 1% a year.

Thank you for the opportunity to share some of these concerns with you.

The Chairman: Is it agreed that Mr. Denton's brief be appended to today's minutes?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: It is not necessary with respect to the other brief because you read it very well indeed.

Mr. Dolin: I actually glossed through it. I was in a hurry. Hopefully, you will read it.

Mr. Allmand: We are pleased to have you here from Winnipeg. As you say, it was a late invitation, but we were able to get agreement to extend the hearing process by another week and I think now we have heard 80 some—

The Chairman: These are witnesses number 104, 105 and the 44th group.

Mr. Allmand: This is the 44th group—it's improving.

You referred to the safe third country and expressed your doubts, concerns and opposition to it. I guess you are aware that this bill has two kinds of safe third countries. The first is the kind that will be before the senior immigration officer and will be used to determine eligibility to go before the board. That's the one that is more or less the same, but not quite the same, as we had in Bill C-55. That was never implemented.

But there is another kind as well. Once the case gets before the board, the board will only recognize an applicant as a refugee in certain cases. In those cases, they require two votes of the board rather than one.

• 1440

In that case, there is also a list of prescribed countries, but these are a little bit different from the ones that go before the senior immigration officer. Before the senior immigration officer, the government, by Order in Council, can prescribe countries that comply with article 33 of the Convention. But for purposes of two votes, if the person comes from a country that is prescribed that "respects human rights"—that is how they say it... In other words, the cabinet, I guess, is going to draw up a list of countries that respect human rights. If you come from one of those countries, then you need two votes to be admitted as a refugee rather than just one vote.

# [Translation]

Je consacre beaucoup de mon temps à des luttes qui ne devraient jamais être nécessaires pour aider les gens à rester au Canada-comme vous, et beaucoup d'autres personnes d'ailleurs. Quant au temps investi et au coût des efforts des fonctionnaires aux divers paliers gouvernementaux, il serait tellement facile d'éviter tout cela si notre système était doté d'un mécanisme qui corresponde, à mon sens, à l'intention originale, c'est-à-dire l'accueil d'un certain nombre de demandes pour motifs humanitaires, mettons 1 p. 100 par an.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de partager avec vous certaines de mes préoccupations.

Le président: Les membres sont-ils d'accord pour annexer le mémoire de M. Denton au compte rendu de nos délibérations?

Des voix: D'accord.

Le président: Il n'est pas nécessaire de le faire pour l'autre mémoire, puisque le témoin l'a très bien lu.

M. Dolin: En fait, je me suis contenté de le passer très rapidement en revue. J'étais pressé, et j'espère donc que vous allez le lire.

M. Allmand: Nous sommes ravis que vous ayez pu venir de Winnipeg pour nous rencontrer. Comme vous l'avez vous-même signalé, notre invitation était un peu tardive, mais nous avons enfin pu nous entendre pour prolonger les audiences d'une semaine, et si je ne m'abuse, nous avons maintenant entendu quelque 80...

Le président: Ce sont nos 104° et 105° témoins, et notre 44° groupe.

M. Allmand: Notre 44<sup>e</sup> groupe: la situation s'améliore.

En faisant allusion à la notion de tiers pays sûr, vous avez non seulement exprimé certains doutes, mais fait ressortir vos préoccupations et votre opposition à cette idée. Vous savez sans doute qu'il est question dans ce projet de loi de deux types de tiers pays sûrs. Le premier est celui qui intéressera l'agent d'immigration principal lorsqu'il va devoir déterminer qui devrait recevoir une audience de la commission. C'est donc plus ou moins la même notion qu'on retrouvait dans le projet de loi C-55 et qui n'a jamais été mise en vigueur.

Mais il y a également une deuxième notion. Une fois que la commission est saisie du dossier du demandeur, elle ne va lui accorder le statut de réfugié que dans certaines circonstances. C'est-à-dire que deux membres de la commission, au lieu d'un seul, vont devoir se prononcer sur le dossier.

À ce moment-là, on doit tenir compte d'une liste de pays, et celle-ci est un peu différente de la liste dont tient compte l'agent d'immigration principal. En ce qui concerne l'agent d'immigration principal, le gouvernement peut, par décret du conseil, établir une liste de pays conformément à l'article 33 de la convention. Mais lorsque deux membres de la commission sont appelés à voter, si le candidat vient d'un pays qui figure sur la liste des pays qui «respectent les droits de la personne»—c'est bien l'expression qu'on emploie dans le projet de loi... En d'autres termes, le Cabinet, je suppose, va établir une liste de pays qui respectent les droits de la personne. Si vous venez d'un pays qui figure sur la liste, vous aurez besoin de deux votes pour être admis à titre de réfugié, plutôt qu'un seul.

We're all wondering what will be the cut-off line on whether or not you respect human rights and go on this list. Some countries have accused Canada of not respecting the human rights of our aboriginal people from time to time. The Americans have been accused in that respect in human rights. Blacks virtually couldn't vote up until 1954.

I'm wondering whether you've considered this second prescribed list as well as the first prescribed list and the requirement to have two votes if you come from those countries.

Mr. Dolin: I appreciate the question. In answer to the first part, the SIO being able to turn somebody back to a country because they come from a prescribed country strikes me as a de facto admission that our standards are going to be lowered to the lowest possible common denominator or prescription. To me, it's like a line of traffic where it's all moving but you only go as fast as the slowest car. It means that in any country that has the minimum standards, which may be lower than Canada's, the SIO will be able to turn back the person without even a hearing.

Somebody comes from, say, Nigeria, India. If they're Hindus from the Punjab or they're Sikhs who come from Delhi, if they're people who come from parts of Sri Lanka, if they're people from Nigeria, many of those are signatories to the UN Convention. Many of those may meet the standards. They could be sent back by the SIO without even getting a hearing.

The second part, where two votes are required because somebody comes from a prescribed country, strikes me as really going very far backwards from what we signed in the UN agreement, giving the refugee and the asylum seeker the benefit of the doubt. This seems to be reversing that process. It would seem to me that when somebody claims to be a refugee, you give them the benefit of the doubt. That's really two out of two. In some sort of appeal hearing, where they've really had some kind of hearing and have been turned down, then I would think there's a possibility you would need two out of two. There is no appeal hearing at this point.

The reality of this is that prescription bothers me. The definition bothers me. What also bothers and concerns me, and I think should concern all of us as Canadians, is the fact that we have high standards. We've won the Nansen Medal internationally. We have international respect as peacemakers, as being compassionate, humanitarian people who are willing to open our doors. There are only about 10 countries in the world that take in refugees, period. We're one of the leaders. I think it's something to be very proud of. Many of our best citizens are people who came here as refugees.

### [Traduction]

Nous nous demandons tous quels critères vont s'appliquer pour déterminer quels pays respectent les droits de la personne et devraient donc figurer sur cette liste. Certains pays ont, à l'occasion, accusé le Canada de ne pas avoir respecté les droits des peuples autochtones. On prétend également que les Américains n'ont pas toujours respecté les droits de leurs citoyens. Rappelons–nous que les Noirs n'ont pas vraiment pu voter avant 1954.

Je me demande si vous avez réfléchi aux conséquences de cette seconde liste établie, ainsi que de la première, et de l'exigence selon laquelle il faut deux votes si vous venez d'un pays qui figure sur la liste.

M. Dolin: Je vous remercie de votre question. Pour répondre à la première partie de votre question, permettre à un agent d'immigration principal de renvoyer quelqu'un chez lui parce qu'il vient d'un pays qui figure sur la liste établie équivaut à reconnaître, d'après moi, que nos normes vont faire l'objet d'un nivellement par le bas. Pour moi, c'est comme une longue file de voitures qui continuent de rouler, mais seulement à la vitesse de la voiture la plus lente. Autrement dit, dans le cas d'un pays qui a des normes minimales, qui sont peut-être inférieures aux normes canadiennes, l'agent d'immigration principal pourra simplement les renvoyer chez eux sans même leur accorder une audience.

Il pourrait s'agir de quelqu'un du Nigeria ou de l'Inde. Si l'on pense aux Hindous du Pendjab, aux Sikhs qui viennent de Delhi, à ceux qui viennent de toutes les régions du Sri Lanka ou du Nigeria, il faut se rappeler que tous ces pays sont signataires de la convention des Nations Unies. Bon nombre de ces pays respectent peut-être les normes en place. Or, ils pourraient être renvoyés par un agent d'immigration principal sans même bénéficier d'une audience.

Quant à la seconde partie de votre question, qui concerne la nécessité d'avoir deux votes pour quelqu'un qui vient d'un pays qui figure sur la liste établie, il me semble que cette mesure est un recul considérable par rapport à l'accord des Nations Unies signé par le Canada, qui donne le bénéfice du doute aux réfugiés et à ceux qui cherchent asile. La mesure proposée semble tout à fait contraire à ce principe. Je trouve normal qu'on donne le bénéfice du doute à celui qui prétend être réfugié. Autrement dit, il faut deux votes favorables. C'est-à-dire que s'il y a un appel après le rejet de la demande lors d'une audience, je suppose qu'il est possible que deux votes favorables soient exigés. Mais à l'heure actuelle, il n'y a pas de procédure d'appel.

Pour ma part, je n'aime pas l'idée qu'on soit obligé de s'en tenir à une liste établie. Le fait qu'on cherche à définir tout cela me dérange. De plus, je suis préoccupé—et cela devrait préoccuper tous les Canadiens—quand je pense à nos normes très élevées. Rappelons—nous que notre réputation internationale nous a vallu la Médaille Nansen. Nous sommes respectés dans le monde entier pour nos activités de maintien de la paix, et nous sommes considérés comme un peuple humanitaire, prêt à ouvrir ses portes aux autres. Il n'y a que dix pays au monde qui acceptent les réfugiés. Nous sommes de véritables chefs de file à cet égard. Et nous avons raison d'en être très fiers, car bon nombre de nos meilleurs citoyens ont été admis au Canada à titre de réfugiés.

The fact is, if we are now going to lower our standards de facto by saying that prescription, which can be these minimum requirements, lower than our own standards, will allow people to be screened by those contries at a lower level...for instance, the example I gave of the CPA in Hong Kong. Hong Kong authorities do their screening at a much lower level of criteria—much less humanitarian, much more rigid. They have their own political axes to grind. If we are involved in that type of situation I think the concerns you have are very valid, that Canada, de facto, will be very seriously lowering its standards. I don't think the world will let this go by without noticing it.

Mr. Allmand: That's it. It seems that diplomatic pressures will almost force us, or there will be great diplomatic pressures on Canada, to put people on the list as countries that respect human rights. It would seem to be very difficult, for example, to leave India off the countries that respect human rights. Even though the Sikhs have had problems and, as you point out, Hindus, if we had a list of countries that respect human rights and we don't have Mexico on it, we don't have India on it, and we don't have—

Mr. Dolin: Guatemala.

Mr. Allmand: —maybe Guatemala, certain countries with whom we do a lot of business and so on... They will be on the list. If they're on the list you'll require two votes if you come from those countries to seek refugee status.

• 1445

Mr. Dolin: Exactly, and that's wrong; that's absolutely wrong.

Mr. Allmand: I have one other point with respect to—and I asked this of the other witnesses from Calgary this morning—a provision in the bill that allows the minister to put conditions on the immigration visa that you must settle in a certain place in Canada for a number of years and also perhaps practise a certain trade or profession. The goal is an understandable one because a lot of our immigrants and refugees are settled in Toronto, Vancouver, Montreal, and maybe even in Winnipeg, but they are not being spread out in the country in areas that need... The example was given yesterday of a little town in northern Ontario that might need a pharmacist. I presume in Manitoba there's a tendency for all refugees and immigrants to go to Winnipeg and maybe not to The Pas or to Thompson. What do you think of this provision in the law?

Mr. Dolin: I think maybe Tom would want to talk about the provision; I just want to provide you with a little information. We now have, with the support of the federal Department of the Environment, established a training farm for refugees with the hope of somewhere down the road getting them settled onto the farms and out of the cities, since we're losing farmers. We have 14 Salvadorean refugees and Guatemalan refugees who are now learning Canadian farming techniques, who came from that background.

[Translation]

Si nous comptons maintenant abaisser nos normes et nous en tenir aux critères minimums—inférieurs aux nôtres—de sorte que les dossiers des candidats soient évalués dans ces pays en fonction de... Rappelez-vous l'exemple que j'ai donné tout à l'heure du CPA à Hong Kong. Les autorités de Hong Kong appliquent des normes bien inférieures aux nôtres—elles sont beaucoup plus rigides et beaucoup moins axées sur des considérations humanitaires. Elles ont leurs propres impératifs politiques. En ce qui concerne cette éventualité, vos craintes me semblent tout à fait fondées, à savoir que le Canada va effectivement abaisser ses normes. Et je suis convaincu qu'un tel changement ne passera pas inaperçu dans les milieux internationaux.

M. Allmand: Voilà. Sur le plan des relations diplomatiques, d'énormes pressions s'exerceront sur nous, sur les autorités canadiennes, pour inclure un grand nombre de pays sur la liste des pays qui respectent les droits de la personne. Par exemple, il serait très difficile d'exclure l'Inde de la liste des pays qui respectent les droits de la personne. Même si les Sikhs ont eu des problèmes, et les Hindous également, comme vous nous l'avez fait remarquer tout à l'heure, si le Mexique et l'Inde et un tas d'autres pays ne figurent pas sur la liste des pays qui respectent les droits de la personne. . .

M. Dolin: Le Guatemala, par exemple.

M. Allmand: ...oui, peut-être, et d'autres pays avec lesquels nous avons énormément d'échanges commerciaux. . Ils vont tous être sur la liste. Et s'ils sont sur la liste, il va falloir deux votes favorables avant d'être reconnu comme réfugié.

M. Dolin: Voilà, et ce n'est pas normal; c'est même tout à fait anormal.

M. Allmand: J'ai un autre point à soulever concernantet j'ai posé la même question à d'autres témoins de Calgary ce matin-une disposition du projet de loi qui permet au ministre d'imposer certaines conditions pour l'obtention d'un visa d'immigrant, à savoir que l'intéressé doit s'établir dans une région donnée pendant plusieurs années, et peut-être même exercer un certain métier. Je comprends très bien l'objectif, car bon nombre de nos immigrants et réfugiés se sont établis à Toronto, Vancouver, Montréal, et peut-être même Winnipeg, au lieu de s'étaler un peu plus et d'aller vers les régions qui ont besoin... On a donné l'exemple hier d'une petite ville dans le Nord de l'Ontario qui aurait peutêtre besoin d'un pharmacien. J'imagine que les réfugiés et immigrants au Manitoba ont tendance à s'installer à Winnipeg au lieu d'aller à Thompson ou The Pas. Que pensez-vous donc de ces dispositions?

M. Dolin: J'imagine que Tom aura quelque chose à dire à ce sujet; pour ma part, je voudrais simplement vous donner un petit renseignement. Avec l'aide du ministère fédéral de l'Environnement, nous avons récemment mis sur pied une ferme de formation pour réfugiés, et nous espérons ainsi les détourner des villes et les intéresser à l'agriculture, puisque nous perdons nos agriculteurs. Nous avons actuellement 14 réfugiés salvadoriens et guatémaltèques qui apprennent les techniques agricoles canadiennes et qui ont déjà travaillé dans ce domaine.

Mr. Allmand: Where is that?

Mr. Dolin: It's in Anola, about a 35-minute drive from Winnipeg. These people live in the city but they go out there and work on the farm. They've cleared four acres of land and hopefully they're going to plant some experimental crops, and with the co-operation we've gotten... I can give you some information after the meeting on that. That's one of the things being done.

Mr. Heap: I'd like to get that information.

Mr. Dolin: Okay, I have it with me.

Mr. Allmand: But what about the provision in the bill?

Mr. Denton: As a booster of the city of Winnipeg, I of course like people to stick there. We have the amusing problem that a lot of people are put down in Winnipeg as refugees under the government-assisted refugee program and then they very quickly pull up stakes, maybe within two or three days, and transfer themselves to Toronto or Vancouver. Those seem to be the two preferred spots. Off they go to Toronto. So we have had to start developing a program where we try to make them even more welcome in Winnipeg when they first get there so they don't transplant themselves. Because we feel that if we are given an opportunity, we can sell the city after a while.

I have real difficulties with requiring people to stay in a certain spot, because it seems to me contrary to the right of Canadians to move wheresover they wish. That bothers me a bit from a philosophical point of view. I think we need to be able to persuade people to live in certain areas because those are the right places for them, and not to require them to live there, in my view.

**Mr. Heap:** Welcome, gentlemen. I don't want to review the points Warren Allmand raised. I agree with his points, as I have throughout these hearings.

I have some questions on the matter of appeal—appeal on new evidence, or for that matter on mistakes, or for that matter on changed circumstances—the new evidence might be new evidence of the past or it might be changed circumstances. There are at least three general grounds asked by various delegations before you for appeal in the broad sense—some kind of second look. There's more than one proposal for how it should be done.

Traditionally, the main one was to send it to some court or other. More recently, and particularly during the past three years, there has been a suggestion of a second level of the board and that there should be a review internally, at least of negative decisions, and that the review should be by someone other than those who made the first decision. There are variations on that.

[Traduction]

M. Allmand: C'est où?

M. Dolin: C'est à Anola, qui est à 35 minutes de Winnipeg. Ces personnes habitent la ville, mais font le trajet pour aller travailler dans la ferme. Elles ont défriché quatre acres de terrain, et j'espère qu'elles vont pouvoir planter quelques récoltes expérimentales, et étant donné la collaboration des autorités... Je pourrai vous renseigner là-dessus après la réunion. Voilà donc l'une des initiatives qui ont été prises dans ce domaine.

M. Heap: J'aimerais bien obtenir cette information.

M. Dolin: Très bien. Je l'ai avec moi.

M. Allmand: Mais que pensez-vous de la disposition du projet de loi?

M. Denton: Eh bien, je fais tout ce que je peux pour promouvoir la ville de Winnipeg, et je suis donc très content quand les gens décident d'y rester. Nous trouvons amusant que bon nombre de personnes arrivent à Winnipeg à titre de réfugiés, dans le cadre du programme subventionné par le gouvernement, mais quittent la ville très rapidement, deux ou trois jours plus tard, pour s'installer à Toronto ou Vancouver. Ces deux villes semblent être les deux centres les plus populaires. Souvent ils vont à Toronto. Nous avons donc ressenti le besoin de mettre sur pied un programme qui met l'accent sur l'accueil initial à Winnipeg, pour éviter que les gens ne nous quittent aussitôt après pour aller ailleurs. Il nous semble que si l'on nous donne l'occasion de le faire, nous pourrons certainement convaincre les gens de rester.

J'avoue que j'ai du mal à accepter l'idée qu'on force les gens à rester dans une localité donnée, car une telle mesure me semble tout à fait contraire aux droits des Canadiens de s'établir où ils veulent. Du point de vue du principe, je ne suis pas vraiment d'accord. Je crois qu'il faut pouvoir persuader les gens de s'établir dans certaines localités parce qu'elles offrent les conditions qui correspondent à leurs besoins, plutôt que de les forcer à y vivre.

M. Heap: Bienvenue au comité, messieurs. Je ne vais évidemment pas revenir sur tous les points soulevés par Warren Allmand. Je suis tout à fait d'accord avec ses arguments, comme c'est le cas depuis le début de ces audiences, d'ailleurs.

J'ai quelques questions à vous poser au sujet de la possibilité d'une procédure d'appel—procédure qui serait déclenchée pour présenter de nouveaux éléments de preuve, ou en raison d'une erreur ou de circonstances nouvelles; les nouveaux éléments de preuve pourraient soit concerner le passé, soit concerner de nouvelles circonstances. Divers groupes qui ont déjà comparu devant le comité ont donné au moins trois arguments pour faire valoir la nécessité d'une procédure d'appel ou d'un recours dans le sens large du terme—c'est-à-dire un second examen du dossier. Nous avons d'ailleurs reçu plusieurs propositions à cet égard.

Jusqu'à maintenant, la tradition voulait que le dossier soit renvoyé devant un tribunal. Plus récemment, et surtout au cours des trois dernières années, il a été proposé qu'un deuxième palier de la commission revoie à l'interne au moins les décisions négatives et que ce second examen ne soit pas confié à la personne qui a pris la décision initiale. Donc, il y a différentes possibilités.

One suggestion by Mr. Frecker of the former Law Reform Commission—before they abolished it—was that we have only one commissioner hear the case but have the right of review of any negative decision, so that you use two but you use them, he said, more efficiently. The claimant gets the benefit of the second look rather than two simultaneous looks.

• 1450

So far there has been no indication that the government wishes to look at any form of second look, although many witnesses have raised the point that nobody is infallible, not even IRB commissioners. If they are infallible, they don't necessarily predict the future; that is, when Hezbollah is going to take over the government in Afghanistan.

If we get some movement on this, which you would prefer: internal review or reference to the court? I would add that more than one good refugee lawyer I know has said that the courts don't understand refugees and that it might be better to do it internally. I would hope that from the point of view of the government it might seem cheaper, except that it would be in the budget of the immigration department, not in the budget of the justice department. I don't know what the bureaucrats would say to that.

Mr. Dolin: Tom may have a different answer. We haven't conferred or consulted and we don't always agree on quite a few things. My opinion would be the former rather the latter. I agree with your lawyer friend, because I do not think the courts particularly understand. . . I don't even think the legal profession, to a great extent, understands the intricacies of immigration and refugee procedures. The fact is a great deal of what both Tom and I do, and what our staffs do, is working with people in the department, working with immigration officers, working with various agencies, with language training people, etc., which affect the reality of the situation but are not necessarily legal. . When lawyers present, very often they don't have a clear understanding of the administrative possibilities. They know the legal possibility.

If the suggestion of the former Law Reform Commission was to have one person here and enter an appeal, I think that's better than what we have. Certainly, I don't think the courts are really the best to do that, just because of the backlogs in the courts. These are not legal matters. These really are administrative matters. You're choosing whether this person meets the definition of Canada, either as an immigrant or a refugee. It's not a legal matter. It's a discretionary matter, which to me is an administrative ruling.

[Translation]

M. Frecker, de l'ancienne Commission de réforme du droit—qui a été abolie—a suggéré qu'un seul commissaire soit saisi du dossier, mais que le droit de réexamen du dossier s'applique à toute décision négative, de sorte qu'on conserve la notion des deux votes, mais que cette méthode fonctionne de façon plus efficace. Ainsi, le demandeur pourrait profiter d'un second examen au lieu de deux examens simultanés.

Jusqu'à maintenant, le gouvernement n'a nullement indiqué qu'il souhaite envisager une forme quelconque de recours ou de second examen, bien que de nombreux témoins aient fait valoir que personne n'est infaillible, même pas les membres de la CISR. Et s'ils sont infaillibles, ils n'ont pas forcément la capacité de prédire l'avenir—c'est-à-dire le moment où le groupe Hezbollah va prendre le pouvoir en Afghanistan.

Donc, si nous arrivons à le faire changer d'avis, quelle serait votre préférence: un examen interne ou le renvoi du dossier devant un tribunal? J'ajouterais que plusieurs bons avocats spécialisés dans ce domaine m'ont dit que les tribunaux ne comprennent pas les réfugiés et qu'un examen interne serait peut-être préférable. Je suppose que du point de vue du gouvernement cette solution pourrait sembler moins coûteuse, sauf que c'est le ministère de l'Immigration, et non le ministère de la Justice, qui en supporterait les coûts. Je me demande comment les bureaucrates réagiraient à une telle proposition.

M. Dolin: Tom va peut-être vouloir vous donner sa propre opinion sur le sujet. Nous ne nous sommes pas consultés là-dessus, et il nous arrive d'ailleurs assez fréquemment de ne pas être d'accord. Pour ma part, je préfère la première solution. Je suis d'accord avec vos amis avocats qui vous disent que les tribunaux ne comprennent pas très bien... J'irais même jusqu'à dire que dans une très grande mesure, les avocats ne comprennent pas toujours les subtilités des procédures relatives à l'immigration et au statut de réfugié. En fait, Tom et moi et notre personnel passons le plus clair de notre temps à travailler avec des gens du ministère, des agents d'immigration, des représentants de divers organismes, des spécialistes de la formation linguistique et d'autres personnes dont le travail influe sur nos clients, mais qui n'ont pas forcément une formation juridique... Et même quand il y a des avocats, ceux-ci ne comprennent pas très bien toutes les possibilités administratives; ils ne connaissent souvent que les possibilités juridiques.

Si le représentant de l'ex-Commission de réforme du droit que vous avez cité suggérait qu'une seule personne soit saisie du dossier, mais qu'il y ait un droit de recours, en ce qui me concerne, ce serait une bien meilleure solution que la situation actuelle. Évidemment, le renvoi devant un tribunal n'est probablement pas le meilleur moyen d'y parvenir, en raison de l'importance de leur arriéré. En réalité, il ne s'agit pas de questions juridiques, mais plutôt administratives. Il s'agit de déterminer si la situation de l'intéressé correspond à la définition d'immigrant ou de réfugié appliquée au Canada. Ce n'est donc pas une question juridique. À mon avis, c'est plutôt une question administrative au sujet de laquelle une personne est appelée à exercer un pouvoir discrétionnaire.

I would lean more toward having citizen involvement in maybe the initial decision with the board, in the secondary decision, etc. For example, there are people on my board or on Tom's board. There are people who are with NGOs who work with refugees all the time. We don't want crooks in Canada. We don't want thugs here any more than anybody else. We want to screen in the decent people who are going to be good Canadians. We spend most of our time working to help people to become good Canadians. Right? It's part of the multicultural mosaic of this country.

The realities of citizen involvement at some level, from NGOs, churches, or what have you, at some level that can be reviewed. . .I think it might be an easy way of going. I'm sure you could do it on a voluntary basis and save a lot of money.

Mr. Heap: Mr. Denton, is Mr. Dolin infallible?

Mr. Denton: He's not infallible, but I happen to agree with the things he's just said. In fact, he's picking up on one of the suggestions I have in the last two pages of my brief. I support what he said about this.

**Mr.** Heap: You would agree with an internal review rather than a...?

Mr. Denton: Yes, I think so. You know, it's instructive that in our organization in Winnipeg we have developed a specialized department that prepares the refugee claimant cases. We work with various lawyers who are immigration specialists in the city, but they don't really prepare the cases. We do. They don't have the time to prepare them thoroughly and there isn't enough money on the table from legal aid or whatever to provide enough lawyers' time. So our agency does that work in Winnipeg and does it very completely and very successfully. We have a very high success rate. It's really paralegal work. We perform that service in the city of Winnipeg. For that reason I have the same kinds of misgivings that were suggested to you and confirmed by Marty about going the other way.

Mr. Heap: I would like to ask about spouses. I'm not surprised that you were told 99% of them get here eventually. I've had two bits of information from officialdom. I was visiting an embassy of Canada in a foreign country where there's a great winter resort area, and one of the officials lamented the large number of beach romances. Some perhaps aging Canadian came down and was met by some not-aging local person and decided to get engaged or even married and the question was what about it. The officer was frankly—

• 1455

Mr. Fee: We have to get the smile off Mr. Thacker's face.

An hon. member: I was thinking of the cases of that in my riding.

[Traduction]

Je pense qu'il serait préférable qu'on fasse participer un certain nombre de citoyens à la première décision de la commission, ou peut-être à la deuxième décision—par exemple, des membres de mon conseil ou de celui de Tom. Certaines personnes qui travaillent pour les ONG travaillent tout le temps avec des réfugiés. Nous ne voulons pas admettre au Canada des gens malhonnêtes ou de simples voyous—personne ne veut cela. Nous voulons accueillir au contraire des gens honnêtes qui vont être de bons citoyens canadiens. La plupart du temps, nos efforts consistent à aider les gens à devenir de meilleurs citoyens canadiens, n'est-ce pas? Cela fait partie de nos objectifs multiculturels au Canada.

Le fait de faire participer des citoyens à un certain niveau, qu'ils soient représentants d'ONG, d'Églises ou d'autres organismes, pour étudier des dossiers... Je pense que ce serait peut-être une bonne solution. Je suis d'ailleurs sûr qu'on pourrait obtenir des bénévoles et économiser ainsi beaucoup d'argent.

M. Heap: Monsieur Denton, est-ce que M. Dolin est infaillible?

M. Denton: Non, mais je dois vous dire que je suis tout à fait d'accord avec les arguments qu'il vient d'avancer. En fait, il revient sur l'une des suggestions que j'ai présentées dans les deux dernières pages de mon mémoire. Je suis donc tout à fait d'accord avec lui là-dessus.

M. Heap: Autrement dit, vous seriez en faveur d'un examen interne plutôt que d'avoir...?

M. Denton: Oui, il me semble. Vous savez, le fait que notre organisation à Winnipeg ait créé un service spécialisé qui prépare tous les dossiers des demandeurs du statut de réfugié nous a permis d'apprendre énormément de choses. Nous collaborons avec divers avocats qui sont spécialistes du domaine, mais ce ne sont pas eux qui préparent les dossiers; c'est nous. Ils n'ont pas le temps de le faire, et l'aide juridique n'offre pas suffisamment de fonds pour permettre de payer le temps des avocats à cette fin. Par conséquent, notre organisation à Winnipeg fait ce travail, et elle le fait bien. Nous avons un taux de succès très élevé. C'est du travail parajuridique, en quelque sorte. Nous offrons ce service dans la ville de Winnipeg. Voilà pourquoi j'ai les mêmes doutes que ceux qui vous ont été exprimés et ensuite confirmés par Marty en ce qui concerne l'autre possibilité.

M. Heap: Je voudrais vous poser une question au sujet des conjoints. Je ne suis pas étonné d'apprendre qu'on vous a affirmé que 99 p. 100 des conjoints finissent par être admis au Canada. J'ai réussi à obtenir deux petits renseignements de fonctionnaires du ministère. Je suis allé visiter l'ambassade du Canada dans un pays étranger où il y a un endroit magnifique pour passer l'hiver, et l'un des agents se plaignait du grand nombre d'idylles qui se nouaient sur les plages. Un Canadien d'un certain âge y rencontre une jeune femme de l'endroit et décide de se fiancer, ou même de se marier, et vient demander à l'agent ce qu'il en pense. Bien franchement. . .

M. Fee: Pourquoi cela vous fait-il sourire, monsieur Thacker?

Une voix: Je pensais aux histoires que j'ai dans ma circonscription.

Mr. Heap: The officer was frankly very skeptical of the durability of these beach romances or even the bona fides on the part of the young person from that local country and the intelligence of the Canadian. The only remedy was delay. If they said no, the Canadian could appeal it to the appeal board. If they said yes, this possible con artist, as they saw it, was in. So the remedy was delay.

Last year we had quite a frustrating experience trying to get an answer from senior officials about why it can take up to three years for a person of East Indian origin to bring in a wife of East Indian origins whom he perhaps knew in childhood from India. We asked what the rate of refusal is. Now, you were lucky. You got an answer of implicitly 1%. We got nowhere. We asked and asked and asked. We were told it's very, very, very small. Well, how big is it? Well, it's very, very small.

Why they were hiding 1%, if 1% is the number, I don't know, but I believe that in some types of cases delay is a deliberate policy, for whatever ultimate reason. I haven't had complaints of delay like this from white-skinned spouses coming from mainly white-skinned countries, but it's clear to me that there is a deliberate policy of delay, and if it's possible for us to smoke it out, I'd be very pleased. It would save actually, if they'd cease this policy of delay—or practice of delay, because it's not an official policy, of course; you won't find it written anywhere and I'm not going to quote names—it would samve officials and MPs a lot of time and it might save some marriages from breaking up. But so far, we haven't been able to break it.

Mr. Denton: That is the policy. You may suspect it's the policy. I can tell you that it is the policy because I had that expressed to me in just those terms by the minister's office.

Mr. Heap: By the minister's office?

**Mr. Denton:** Yes. If we let people do it too easily, who knows how many people will try something. That was exactly the thought. It's sort of a paranoia.

Mr. Heap: No, the alleged reason for examining marriage as to whether it's a marriage of convenience is to catch racketeers. Officials have told me and I've no reason to doubt that in this wide world this may happen. There are racketeers who will say they can get you into Canada for x thousand dollars. I'll arrange for somebody to marry you. I'll arrange that the person will divorce you as soon as you get to Canada. You won't be burdened with that person and you'll be in Canada and the Canadian who married you won't be burdened. But I've never actually encountered one of those cases, which doesn't prove much. There are all kinds of things that go on in the world today I don't encounter.

Mr. Denton: And whether they're a racket-

Mr. Heap: That is the only supposedly rational reason that in fact is publicly given.

[Translation]

M. Heap: L'agent ne croyait vraiment pas que ces idylles pouvaient durer et ne croyait pas non plus à la pureté des intentions de la jeune femme. Il doutait également de l'intelligence du Canadien. La seule solution, selon lui, c'était de les faire attendre. S'il refusait, le Canadien pouvait se pourvoir devant la commission d'appel. S'il acceptait, cette frimeuse entrait au pays. La solution, c'était donc l'attente.

L'an dernier, nous avons éprouvé beaucoup de frustration en tentant d'obtenir des agents supérieurs qu'ils nous expliquent pourquoi il fallait jusqu'à trois années à un ressortissant de l'Inde pour faire venir au Canada sa femme, elle aussi Indienne, qu'il connaît probablement depuis l'enfance. Nous leur avons demandé quel était le taux de refus. Vous, vous avez eu de la chance, on vous a répondu que c'était à peu près 1 p. 100. Pour nous, ce fut le mur. Malgré nos demandes répétées, on nous a simplement dit que le pourcentage de refus était infinitésimal. Quand nous avons demandé des précisions, on m'a répliqué que c'était infinitésimal.

Si cette proportion était bel et bien de 1 p. 100, pourquoi ne pas le dire? Je crois que dans certains cas, l'attente est délibérée pour une raison que j'ignore. Je n'ai jamais reçu de telles plaintes de conjoints blancs originaires de pays où la population est surtout blanche, mais il me paraît évident que c'est une politique délibérée. Je serais très heureux que l'on fasse la lumière là-dessus. Si l'on cessait cette pratique—on ne peut pas parler de politique, puisque ce n'est pas officiel et qu'elle n'est écrite nulle part—cela ferait gagner beaucoup de temps aux fonctionnaires et aux députés et éviterait bien des divorces. Je ne veux pas donner de noms, mais jusqu'à présent, nous n'avons pas réussi à la faire abandonner.

M. Denton: C'est une politique. Vous, vous vous en doutez, mais moi, je peux vous confirmer que c'est la politique, puisque c'est ainsi qu'on me l'a expliqué au cabinet même du ministre.

M. Heap: Au cabinet du ministre?

M. Denton: Oui. On m'a dit que si l'on acceptait les gens trop facilement, des tas d'autres personnes trouveraient toutes sortes de moyens pour entrer au pays. C'est vraiment ce qu'ils pensent. C'est presque de la paranoïa.

M. Heap: Non, si l'on cherche ainsi à s'assurer que ce ne sont pas des mariages de convenance, c'est soi-disant pour démasquer les racketteurs. C'est ce que m'ont dit les agents, et il n'y a pas de raison de mettre leur parole en doute, puisque tout peut arriver en ce bas monde. Il y a effectivement des gens malhonnêtes qui vont vous promettre de vous faire entrer au Canada moyennant des milliers de dollars. Ces personnes promettent de trouver un conjoint, d'arranger le divorce dès l'arrivée au Canada, de sorte que ni l'émigrant ni le Canadien n'ont à se préoccuper de l'autre. Mais personnellement, je n'ai jamais rien vu de semblable. Évidemment, cela ne prouve rien. Il se passe dans le monde des tas de choses dont je n'ai pas connaissance personnellement.

M. Denton: Et quant à savoir si c'est organisé...

M. Heap: C'est la seule raison apparemment rationnelle que l'on donne.

Mr. Dolin: But you see, the other group that was not allowed in and was also delayed was minor children. Now, nobody can give you the same reason that there are racketeers with minor children. We have families coming from El Salvador, from Iran, where the mother and father will arrive...we've had cases from Poland, whose people are white, where the mother and father arrive without the child because they have to move then, the embassy gives them x number of tickets or whatever.

We've never been able to get a clear answer from the department why this happens. We had a case of a Polish family who are white. This is when Poland was still encluded as a designated class. A mother, father and a six-year-old child came. The four-year-old child was staying with the sister. They tried to get that child, and that was the time there was a big kerfuffle because they had put a lid on transportation loans. The parents were in a panic because they weren't going to get their four-year-old in. They had been separated for about four months. Why weren't they all on a plane together?

• 1500

We had a case recently of a family from El Salvador where the minor children were in El Salvador. I couldn't get an answer out of immigration officials as to why. Were there no seats on the plane? You put the mother and father in, why didn't you put the kids on? I can't understand a delay in cases of minor children. I think there is some rationale.

When the act talks about speeding up the process to six months, I think that's wonderful. Then I see what has happened departmentally in the past in the process. If I see there's zero revenue allocated to doing this, how is this going to be done? How are you going to move those minor children? How are you going to move the families? How are you going to get that immigration officer from Nairobi, to Somalia, to the Sahel to Eritrea to Ethiopia and to Djibouti where they're supposed to be covering that entire area? I can't believe that without additional staff this can happen. I hope it can. Maybe there's some way of doing it, but I think it's going to require magic.

Mr. Chadwick: I'm sorry I didn't hear all of your presentation. I couldn't be in time for the start. However, I appreciated what I did hear of what you said and I would just like to ask you some more questions on that.

One thing you talked about was fees. Fees were outlined in the Auditor General's report for the Canadian government to derive enough revenue to cover the costs of processing. We were criticized as a government—and the Department of Employment and Immigration was criticized very severely by the Auditor General—for not getting the revenues back that they should get back to cover the processing costs. I would just like to pass that along to you.

Mr. Dolin: As a Canadian taxpayer I want to see fees covering the cost of processing. However, I can't believe that the cost of processing a normal family of four—with husband and wife and two children—should be \$1,000.

[Traduction]

M. Dolin: Mais vous comprenez, l'autre groupe dont l'admission est refusée ou retardée, c'est celui constitué de jeunes enfants. On ne peut tout de même pas prétendre qu'il y a un racket pour les enfants mineurs. Il nous arrive des familles du Salvador, de l'Iran, mais seulement le père et la mère sont là. La même chose s'est produite pour des familles polonaises, et ce n'est pas parce que les gens ne sont pas blancs. Le père et la mère arrivent sans l'enfant parce que l'ambassade leur donne seulement un certain nombre de billets, ou je ne sais trop.

Nous n'avons jamais réussi à obtenir une réponse claire du ministère. Cela s'est produit une fois pour une famille polonaise blanche. À l'époque, la Pologne faisait encore partie de la catégorie désignée. La mère, le père et un enfant de six ans sont arrivés. L'enfant de quatre ans est resté avec une soeur. Quand la famille a tenté de faire venir l'enfant, il y a eu toute une histoire parce qu'on avait imposé un plafond au prêt accordé pour le transport. Les parents étaient paniqués parce qu'on refusait de laisser entrer l'enfant de quatre ans. Il ne l'avait pas vu depuis quatre mois. Pourquoi n'étaient-ils pas tous dans le même avion?

Il y a eu un problème récemment avec une famille du Salvador dont les enfants mineurs étaient restés là-bas. Je n'ai pas réussi à obtenir une explication des agents d'immigration. Était-ce parce qu'il n'y avait pas de place dans l'avion? Si vous avez laissé entrer le père et la mère, pourquoi ne pas avoir accepté les enfants avec eux? Je ne comprends pas pourquoi les choses traînent pour les enfants mineurs. Il doit bien y avoir une explication.

La loi prévoit accélérer le processus pour que tout se passe en six mois; c'est merveilleux. Mais quand on voit ce qui se passe au ministère, je crains que sans ressources supplémentaires, le ministère ne puisse y arriver. Comment emmener ces jeunes enfants ici? Comment emmener les familles? Comment permettre à l'agent d'immigration de Nairobi d'aller en Somalie, au Sahel, en Érythrée, en Éthiopie et à Djibouti si c'est le territoire dont il est censé s'occuper? Je ne crois pas qu'il y arrivera si l'on n'affecte pas d'autres agents. Je souhaite qu'il y arrive, mais je crains qu'il ne faille des talents de magicien.

M. Chadwick: Je suis désolé de ne pas avoir entendu tout votre exposé. Je ne pouvais pas être là au début. Je suis néanmoins content de ce que je vous ai entendu dire. Je voudrais vous poser des questions à ce sujet.

Vous avez parlé des frais. Le vérificateur général à recommandé dans son rapport au gouvernement fédéral de fixer les frais de manière à ce qu'ils couvrent le coût du traitement des demandes. Il a très sévèrement critiqué notre gouvernement—plus particulièrement le ministère de l'Emploi et de l'Immigration—parce que ses recettes étaient inférieures aux coûts de traitement. Je voulais que vous le sachiez.

M. Dolin: Étant moi-même un contribuable, je veux que le service s'autofinance. Toutefois, je n'arrive pas à croire qu'il en coûte 1 000\$ pour traiter la demande d'une famille ordinaire de quatre personnes—le mari, la femme et deux enfants.

Mr. Chadwick: Our fees are probably lower than most countries in the world from the records that saw.

Mr. Dolin: Well, the point I am making is that-

Mr. Chadwick: If everybody is overcharging—

Mr. Dolin: —I'm not an auditor and I'm not an accountant. All I'm saying is that the level of the fees is certainly inhibiting a lot of families from reunifying. I think that's a problem. They don't have that amount of money and I think that's a matter for consideration. In some areas maybe we have to subsidize people.

Mr. Chadwick: Okay, I appreciate what you are saying.

Another remark was made with respect to the spouses. We should let them come here. They're going to get here eventually. You probably could have said that a long time ago. That might have been true before the Charter of Rights and Freedoms and its interpretation. That might have been true before then and it might have been workable, but with the Charter of Rights and Freedoms, now it's not quite so.

Mr. Denton: My point was that they do get here. The spouses get here. As we were saying, 99% of them get here anyway. The delay that they are subjected to is like a punishment or a process being carried on offshore that could be carried on onshore.

Mr. Chadwick: Okay. We should bring them here immediately—holus—bolus—is what you're saying.

Mr. Denton: That's what I am saying, if they have a valid marriage certificate. I signed the one in Kampala as the witness for the thing. I know it was a valid marriage. It would seem to me that it would only be logical to allow them to come. I know there are parts of the world where marriages are arranged. Yet all of those people get here, whether the marriage is arranged or whether it is a love match on the beach. To suggest that maybe we shouldn't be so quick to let them in if it's an arranged marriage shows a cultural bias against the custom in a lot of the world.

Mr. Chadwick: Okay. I heard a number of examples of cases, one after the other, where you have spelled them out. Where do you get that information?

Mr. Dolin: All the cases I have mentioned should be attached. All these are cases that I or my staff have personally dealt with. We worked together on most of them. You have the case of the Nigerian man who was in Canada for 11 years who was turned down and was threatening suicide. It was only last Friday, with the personal intervention of Jake Epp, that somebody finally allowed him to remain here. You can't work it through the system. There is no way.

• 1505

This is a man who had been working at a 7-Eleven and putting himself through college at his own expense. He had been in Canada 11 years and felt he had no country. He had been here from the age of 26 to 37, yet we could not find any place within the system to get this fellow an appeal, to get somebody to consider him on a regional level or on humanitarian and compassionate grounds.

You have the file. You have my address if you need any further details. All of these cases we have dealt with personally, every one of them.

[Translation]

M. Chadwick: D'après les chiffres que j'ai pu voir, les frais que nous exigeons sont les plus bas du monde.

M. Dolin: Ce que je veux dire, c'est que...

M. Chadwick: À moins que tout le monde n'exagère. . .

M. Dolin: . . . je ne suis ni vérificateur, ni comptable. Ce que je veux dire, c'est qu'à cause du montant exigé, bien des familles ne peuvent se retrouver. C'est un problème. Certains n'en ont tout simplement pas les moyens, et il faudrait réfléchir à ce problème. Peut-être faudrait-il en subventionner certains.

M. Chadwick: Je comprends.

Vous avez également dit quelque chose au sujet des conjoints. Vous dites qu'on devrait les laisser venir, puisqu'ils finiront bien par arriver de toute façon. C'était peut-être vrai il y a longtemps, avant la Charte des droits et libertés et son interprétation, mais ce n'est plus pareil maintenant.

M. Denton: Ce que j'ai dit, c'est que 99 p. 100 des conjoints finissent par arriver. Or, l'attente qu'on leur impose est ressentie comme une punition. On pourrait bien faire toutes ces démarches au Canada même plutôt qu'à l'étranger.

M. Chadwick: Bien. Vous croyez qu'on devrait les laisser entrer tout de suite.

M. Denton: Oui, s'ils ont un certificat de mariage valable. J'en ai moi-même signé un à Kampala au mariage où j'étais témoin. Je savais que c'était un vrai mariage. Je trouve logique qu'on laisse entrer les conjoints. Je sais que dans certains pays, les mariages sont arrangés. Pourtant, qu'il s'agisse d'un mariage arrangé ou d'un coup de foudre sur la plage, tous ces gens finissent par arriver. Si l'on décide de faire attendre ceux dont le mariage est arrangé, c'est que l'on a un parti pris culturel contre cette coutume de bien des pays.

M. Chadwick: Bien. Vous avez exposé toute une série de cas dont vous avez les détails. Où obtenez-vous ces renseignements?

M. Dolin: Tous ces documents devraient être annexés. Moi, ou mon personnel, nous nous sommes personnellement occupés de toutes ces personnes. Nous avons travaillé ensemble à régler ces affaires. Il y a le cas du Nigérian qui se trouvait au Canada depuis 11 ans et dont la demande a été rejetée. Il menaçait de se suicider. C'était vendredi dernier, et quand Jake Epp est intervenu personnellement, quelqu'un l'a finalement autorisé à rester ici. On ne peut pas suivre la filière habituelle lorsqu'une telle histoire arrive. C'est impossible.

Cet homme travaillait dans un dépanneur pour payer lui-même ses études collégiales. Il était au Canada depuis 11 ans et se sentait apatride. Il a été ici de l'âge de 26 ans jusqu'à 37 ans, et pourtant personne dans le système ne pouvait l'entendre, personne ne pouvait étudier son cas au niveau régional ou pour des considérations humanitaires.

Vous avez le dossier et vous avez aussi mon adresse, au cas où vous voudriez des détails. Je me suis occupé personnellement de chacune de ces affaires.

Mr. Chadwick: I don't have that information here.

Mr. Dolin: I gave it to the clerk.

Mr. Chadwick: There is something that bothers me a bit, and I have heard this for the last two or three days. I would like to get to the bottom of it if I can. A number of people are singling out the minister for not being compassionate. A minister of immigration has a difficult job, and you're comparing him to other ministers. I am not sure if that is really fair, and I don't know where all of this is coming from.

Mr. Dolin: I can answer that very simply. I have never met the minister. I have never had the opportunity and I would like to some day. I imagine he is a reasonably decent human being who is trying to do the best job he can. His predecessor, Barbara McDougall—I never met her either. She was a decent human being who was trying to do the best job possible.

In cases on humanitarian and compassionate grounds, where you have exhausted all the possibilities within the Public Service and the bureaucracy... When Barbara McDougall was the minister reponsible, we would often get a response from her or under her signature, sometimes positive and sometimes negative—I mentioned that in the brief—but we would get a response. With this minister, often—as in the case of the Fijian bus driver who disappeared—we don't get a response or even an acknowledgement until after the final date of deportation. We have even found it difficult to get an acknowledgement of receipt of our letters.

My agency now has taken to writing the Prime Minister with these cases, because he somehow sends it over to the minister's office and we will at least get an acknowledgement then. I don't know. Maybe the minister is just overworked, maybe there are too many problems.

Mr. Chadwick: So you are really talking about communication.

Mr. Dolin: Yes, it is communication. The reality is that when we have a case that is urgent, where there is a finite date for deportation, for example, where we think there are valid grounds for the minister to review this case on humanitarian and compassionate grounds and make a final decision—the minister's office is the ultimate court of appeal, I think. When we send a case there I often have a person sitting across from me in the office, someone who is crying because he feels his life is in danger. To at least get some acknowledgement that they have received it, that somebody is looking into it... Maybe it is a matter of communication, I don't know. Maybe the minister's staff is not doing the best job possible.

Mr. Chadwick: Let me get this clear. In your brief you talk about him not being compassionate, but you are not saying that now. You are saying it is a communication problem.

Mr. Dolin: I don't think I said that. I compared him with his predecessor. Whether her staff was more efficient than his, I don't know.

Mr. Chadwick: So you're not getting any feedback from him.

[Traduction]

M. Chadwick: Je n'ai rien sous les yeux.

M. Dolin: J'ai donné les documents à la greffière.

M. Chadwick: Il y a quelque chose qui me trouble un peu. C'est une chose que l'on répète depuis deux ou trois jours, et j'aimerais bien en avoir le coeur net si possible. Plusieurs personnes pointent le ministre du doigt et l'accuse de ne pas avoir de coeur. Le ministre de l'Immigration a une tâche difficile à remplir, et vous le comparez aux autres ministres. Je trouve que ce n'est pas juste, et j'ignore d'où viennent toutes ces idées.

M. Dolin: Je vais vous répondre bien simplement. Je n'ai jamais rencontré le ministre, mais j'espère en avoir l'occasion un jour. Je suppose que c'est une personne bien, qui essaie de faire de son mieux. Son prédécesseur, Barbara McDougall—que je n'ai jamais rencontrée non plus—était aussi une personne bien, qui tentait de faire de son mieux.

Lorsqu'on présente une demande pour des considérations humanitaires, c'est que l'on a épuisé tous les recours au sein de la fonction publique et de la bureaucratie. Quand Barbara McDougall était ministre de l'Immigration, nous recevions souvent une réponse d'elle ou de sa part. Elle ne disait pas toujours oui, mais au moins elle répondait. Le ministre actuel, lui, ne répond pas—comme dans le cas du conducteur d'autobus fidjien qui a disparu—et n'accuse même pas réception de notre lettre avant la date d'expulsion. Nous avons même du mal à recevoir un accusé de réception.

Mon organisme écrit maintenant au premier ministre, dont le cabinet fait parvenir la lettre au bureau du ministre. Dans ces cas-là, nous recevons un accusé de réception. Je ne sais pas ce qui se passe; peut-être que le ministre est débordé et qu'il a trop de problèmes.

M. Chadwick: C'est donc un problème de communication.

M. Dolin: Oui, de communication. En réalité, quand nous avons une affaire urgente, par exemple où la date d'expulsion est déjà fixée, et que le ministre aurait des motifs de réexaminer le dossier pour des considérations humanitaires... D'après moi, le bureau du ministre, c'est l'ultime recours. Quand nous envoyons une telle demande, c'est bien souvent parce que j'ai la personne assise en face de moi, en pleurs, et qu'elle craint pour sa vie. La moindre des choses serait d'accuser réception de ma lettre et de me répondre que quelqu'un va s'en occuper. C'est peut-être un problème de communication, je ne sais pas. Peut-être que le personnel du ministre ne fait pas d'efforts.

M. Chadwick: Donc, si je vous comprends bien, dans votre mémoire, vous écrivez que le ministre n'a pas de coeur, mais ce n'est plus ce que vous dites. Vous croyez maintenant que c'est un problème de communication.

M. Dolin: Je ne pense pas avoir écrit cela. Je l'ai comparé avec son prédécesseur. Peut-être que son personnel à elle était plus efficace.

M. Chadwick: Donc, le ministre ne répond pas.

Mr. Dolin: We are not getting feedback. I get better feedback by writing to the Prime Minister and having someone in the PMO send it over. I think that is unfortunate. There is something wrong there.

The Chairman: When you write, do you plead every case on humanitarian and compassionate grounds, or are there cases where you say no, you really don't fit? I think that lends credibility with the minister. There is another group that does not take every case, and they had a good success rate.

Mr. Dolin: I don't know what your figures would be—I don't keep accurate figures—but I don't think we send more than 10 a year. These are cases we think are significant and important enough to write to the minister about. With most of the people we try to deal with the local officials. With some we will say they just don't have a case and that's it. However, the ones we do send have already gone through the system; we have already looked at them and evaluated them.

• 1510

We don't want to waste the minister's time on trivial and frivolous matters. We are only sending cases where we think there is a really good case to be made, if we ourselves are convinced that this person really meets our criteria, as a Canadian government, to fit into our country. We wouldn't do it if we didn't think that. We're not sending frivolous stuff over there.

Mr. Denton: We clearly have cases where we have been involved in the preparation of the cases and they are lost, and they should have been lost. Everyone is entitled to a hearing. Everyone is entitled to the preparation of a proper case. I know cases that are lost where it was the right decision. I agree with what's just been said. When we make a special appeal it's because we really believe there is a humanitarian and compassionate basis for proceeding.

The Chairman: I do the same thing. In fact, I tried to get through the system that same rule, every member of Parliament, one or two a month or something like that, to be used for those genuinely humanitarian and compassionate cases.

Mr. Denton: Some of them are horrendous tragedies. I can tell you a little more about the Fijian bus driver. One of the children was born in Canada. They had a two-year-old and a six-year-old when they disappeared. They went to Alberta. The last I heard of them, they had escaped across the mountains into Idaho. The children both suffered from frostbite because they did this in the winter. This happened last Christmas. They disappeared somewhere into the United States. It was terrible.

Mr. Dolin: You have the clippings in a file.

Mr. Denton: Yes, there are newspaper stories about it.

Mr. Dolin: It's the Sikandar Abdul case. The situation there was that this man said the reason he was being punished was because he went on the CBC and spoke as he thought he could, as a Canadian. He was not a Canadian yet.

[Translation]

M. Dolin: En effet. Sauf quand j'écris au premier ministre et que quelqu'un du bureau du premier ministre achemine le message. C'est bien malheureux. Il y a certainement quelque chose qui cloche.

Le président: Est-ce que vous plaidez toujours des considérations humanitaires? Ou est-ce qu'il vous arrive de répondre à certains qu'ils ne peuvent pas rester? Quand on n'accepte pas toutes les causes, on a une certaine crédibilité aux yeux du ministre. Je connais un autre groupe qui ne défend pas tout le monde, et son taux de succès est assez bon.

M. Dolin: Je ne fais pas de statistiques, mais je ne pense pas présenter plus d'une dizaine de demandes par année. Généralement, il s'agit de cas qui nous paraissent suffisamment importants pour que nous écrivions au ministre. La plupart du temps, nous tentons de nous arranger avec les agents locaux. Parfois, nous devons expliquer à certains qu'ils sont indéfendables. Mais lorsque nous faisons appel au ministre, c'est parce que ces personnes sont déjà passées par le système et parce que nous les avons nous-mêmes évaluées.

Nous ne voulons pas que le ministre perde son temps avec des demandes sans fondement. Nous ne présentons que les cause qui nous paraissent justes, quand nous sommes nous-mêmes convaincus que la personne répond aux critères du gouvernement canadien et est susceptible de bien s'intégrer. Autrement, nous ne ferions rien. Nous ne présentons pas de demandes sans fondement.

M. Denton: Il y a évidemment des demandes que nous avons préparées et qui ont été rejetées, à raison croyonsnous. Tout le monde a le droit d'être entendu. Tout le monde mérite d'avoir une cause bien préparée. Je connais des cas où la demande a été rejetée à juste titre. C'est vrai ce qu'on vient de dire. Quand nous faisons justement appel au ministre pour des considérations humanitaires, c'est que nous sommes convaincus.

Le président: Je fais la même chose. En fait, j'essaie d'appliquer la même règle d'une ou peut-être deux demandes fondées sur des considérations humanitaires par mois, par député.

M. Denton: Parfois, ce sont de terribles tragédies. Je peux vous raconter un peu l'histoire du conducteur d'autobus fidjien. Un de ses enfants est né au Canada. Le couple avait un enfant de deux ans et un autre de six ans quand il a disparu. La famille est allée en Alberta. Aux dernières nouvelles, ils ont traversé par les montagnes pour se rendre en Idaho. Les deux enfants ont souffert d'engelures parce que c'était l'hiver. C'était à Noël, l'an dernier. La famille a disparu quelque part aux États-Unis, c'est terrible.

 $M.\ Dolin:$  Vous avez des coupures de journaux dans votre dossier.

M. Denton: Oui, les journaux racontent l'histoire.

M. Dolin: C'est l'affaire Sikandar Abdul. Cet homme a dit qu'il était puni parce qu'il s'était exprimé à la télévision comme il pensait pouvoir le faire, étant Canadien. Le problème, c'est qu'il ne l'était pas encore. Ce fut une erreur.

That was his mistake. We had not accepted him in Canada. He was still a Fijian. The Fijian government said they would punish him for having spoken like a Canadian and having been critical of the Fijian government. He was not going to go back and suffer the consequences for that.

Mr. Fee: This is a bad place to try to jump in, Mr. Chairman. I was going to give you the opportunity to say something nice about the minister.

Mr. Dolin: He's a very attractive fellow.

Mr. Fee: I have written down here that you really jumped very hard on the minister, and yet under him, immigration is now to the highest level it has been in years. Surely to goodness he's doing something right.

Mr. Dolin: We're not trying to be negative. We're trying to be constructively critical of the act. I think both of us are saying that the intent of the act, to control who comes into the country, the people we want, legitimate refugees, is a good intent. Many of the points I'm making are that I'm concerned this current piece of legislation will not achieve the intent that we desire collectively—the minister and members of Parliament of all political parties—to bring in the number of people who will be the right people. I think that's the problem.

One of the things about appearing here critiquing is that it's like a critic going to the theatre. You want to point out what's wrong and you want to point out what's right. I think the government knows what's right. They put it in the bill. We're saying that we generally agree with the intent. For example, there's what Mr. Denton was saying about the point system and the entrepreneurial immigrants. We agree with the intent, but we're concerned about making it work better. I think we're on the same side here.

Mr. Fee: I hope so. I think everybody around this table is.

Mr. Dolin: I've never met the minister. I don't want word to feed back to him that somehow I'm his enemy. I'm not.

Mr. Denton: As I said in my opening remarks, I support the philosophy contained in the minister's address to the House in June. It's excellent. We're pleased the act is being overhauled. We're delighted with the level of immigration. We know Canada takes more immigrants per capita than any country in the world. We know that. This is all very positive. As I said, the philosophy is fine. I am concerned with process.

Mr. Fee: I want to lighten up with one point, too, Mr. Chairman. I gave some people from Alberta a chance to stroke Albertans today. I'd like you to tell me why refugees won't stay in Winnipeg.

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Dolin: Well, it's the Blue Bombers.

**Mr. Denton:** There is a certain fiction abroad in the land that it's a cold place.

I know Ottawa can be just as cold.

What really does happen, and I think it's instructive, is that usually when people move quickly out of Winnipeg, having been assigned there as government-assisted refugees, it's because they have family or friends in the large ethnic conglomerations of Toronto or Vancouver.

### [Traduction]

Le Canada n'a pas accepté sa demande. Pour nous, il était encore Fidjien. Or, le gouvernement fidjien lui a dit qu'il serait puni pour avoir critiqué le gouvernement, en s'exprimant librement comme n'importe quel Canadien. Il ne voulait pas retourner là-bas à cause des conséquences.

M. Fee: Ce n'est pas vraiment le moment de vous interrompre, mais je voulais vous donner l'occasion de dire un bon mot au sujet du ministre.

M. Dolin: Il est très beau.

M. Fee: J'ai noté que vous aviez durement critiqué le ministre, alors que l'immigration, depuis qu'il est ministre, est plus élevée qu'elle ne l'a été depuis des années. Il fait certainement quelque chose de bien.

M. Dolin: Nous ne voulons pas être négatifs. Nous avons tenté de faire des critiques constructives de la loi. Ce que nous tentons de dire tous les deux, c'est que le but de la loi—contrôler l'arrivée des immigrants, s'assurer de la légitimité des réfugiés—est justifié. Si nous faisons ces critiques, c'est que nous craignons que la loi n'atteigne pas notre but à tous—à nous et au ministre et députés de tous les partis—c'est-à-dire accueillir en nombre suffisant les gens acceptables. C'est cela le problème.

Quand on vient faire des critiques ici, on se sent comme un critique de spectacles. On veut indiquer ce qu'il y a de mal, mais aussi ce qu'il y a de bien. Je pense que le gouvernement sait ce qu'il fait de bien, puisqu'il en est question dans le projet de loi. En général, nous acceptons l'objet du projet de loi. Par exemple, M. Denton vous a parlé du système de points d'appréciation et des entrepreneurs immigrants. Nous sommes d'accord sur les intentions, mais nous cherchons à améliorer l'application de la loi. Je pense que nous sommes du même bord.

M. Fee: Je l'espère. Je pense que tout le monde l'est ici.

M. Dolin: Je n'ai jamais rencontré le ministre. Je ne veux pas qu'il pense que je suis son ennemi. C'est faux.

M. Denton: Comme je l'ai dit en commençant, je suis pour les principes que le ministre a énoncés dans son discours à la Chambre en juin. C'était excellent. Nous sommes contents que la loi soit révisée. Nous sommes ravis du nombre d'immigrants acceptés. Nous savons que le Canada est le pays qui accepte le plus d'immigrants par habitant. Nous savons tout cela et nous en sommes fiers. Je le répète, ce n'est pas une question de principes; ce qui m'inquiète, c'est le processus.

M. Fee: Je voudrais aborder un sujet plus léger, monsieur le président. Aujourd'hui, j'ai donné à des gens de l'Alberta l'occasion de flatter les Albertains. Je voudrais maintenant que vous me disiez pourquoi les réfugiés ne restent pas à Winnipeg.

Des voix: Oh, oh.

M. Dolin: C'est à cause des Blue Bombers.

M. Denton: Il y a un peu cette réputation de ville froide que l'on a faite à Winnipeg.

Je sais qu'il peut faire aussi froid à Ottawa.

Ce qui se produit généralement, et c'est instructif, c'est que les gens quittent Winnipeg, après y avoir été installés par le gouvernement qui les a parrainés, parce qu'ils ont de la famille ou des amis dans les importants groupes ethniques de Toronto ou de Vancouver.

• 1515

Mr. Fee: These are factors that should have been taken into consideration.

Mr. Denton: For instance, there are tens of thousands of Vietnamese in Toronto. There aren't in Winnipeg. As a consequence there is that kind of a drop. We've been losing our Cambodian community out of Winnipege by dribs and drabs during the last few years because they are moving to Montreal where there is a large Cambodian community. There is a tendency to go to places where there are people like you.

Mr. Fee: It's unfortunate that Mr. Jourdenais isn't here. I'm going to apologize for one of my colleagues who has picked up the flu and is sick today. He told a group here yesterday that he had a constituent from his riding go to India with one of the arranged marriages and get married. They had made all their arrangements in advance. He and the bride came back together. We're all looking forward to finding out how he did it.

The Chairman: Gentlemen, thank you very much for your briefs and coming before us.

Mr. Dolin: On behalf of both of us, I would like to thank the committee members for indulging us and we wish you well in your deliberations. Hopefully, we'll get better legislation that will achieve all our goals. Thank you.

The Chairman: I would ask the next group to come forward from the Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities, otherwise known as MOSAIC. Ms Fiona Begg is the vice-president and Mr. Michael Murphy is the executive director.

Ms Fiona Begg (Vice-President, Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities): I'll start by confessing something to the panel, which is that I'm also a refugee lawyer. I've been specializing in refugee law for the last five years, mainly with Central Americans.

Mr. Fee: You seem like such a nice person.

Ms Begg: I know.

The Chairman: Ms Begg, you see what I, as a lawyer, put up with all the time on this committee.

Ms Begg: Mr. Murphy is the executive director of MOSAIC, which is one of the largest immigrant-serving agencies in Vancouver. It's a multi-ethnic agency. It's not ethno-specific. Our clients come from very diverse backgrounds. We probably serve about 50 or 60 communities in the lower mainland and provide services in a variety of languages. Our clients are both landed immigrants who come and enjoy the benefit of employment programs we run on behalf of CEIC, and people who come as refugee claimants. We provide direct services to them through counselling referrals to other agencies, referrals to lawyers, etc.

That's the background we're coming from. Our comments are directed to both parts of the legislation, the immigration part and the refugee part. Mr. Murphy is going to speak on the family reunification part of the legislation and I propose to deal simply with the refugee side of it.

[Translation]

M. Fee: Ce sont des facteurs dont il aurait fallu tenir compte.

M. Denton: Par exemple, il y a des dizaines de milliers de Vietnamiens à Toronto, pas à Winnipeg. Pour cette raison, les gens partent. Depuis quelques années, nous perdons aussi petit à petit notre communauté cambodgienne de Winnipeg parce que ses membres déménagent à Montréal, où ils sont très nombreux. On a tendance à aller s'installer près des gens qui nous ressemblent.

M. Fee: C'est dommage que M. Jourdenais ne soit pas là. Je vais devoir vous présenter les excuses d'un de mes collègues qui a attrapé un virus et est malade aujourd'hui. Hier, il a raconté qu'un de ses commettants était allé en Inde pour son mariage, qui y avait été arrangé. Tout a été réglé à l'avance, et il a pu ramener sa nouvelle épouse avec lui. Nous avons bien hâte de savoir comment ils ont fait.

Le président: Messieurs, je vous remercie de nous avoir présenté un mémoire et d'avoir pu comparaître.

M. Dolin: Au nom de mon collègue et en mon nom, je veux vous remercier de nous avoir donné ce plaisir et vous souhaite bien du succès dans vos délibérations. Espérons qu'il en ressortira une loi meilleure, qui nous permettra d'atteindre nos objectifs. Merci.

Le président: J'invite le groupe suivant, la Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities, connue sous l'acronyme de MOSAIC, à s'installer à la table. M<sup>me</sup> Fiona Begg en est la vice-présidente, et M. Michael Murphy le directeur administratif.

Mme Fiona Begg (vice-présidente, Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities): Je vais commencer par vous avouer que je suis également avocate de réfugiés. Je me spécialise depuis cinq ans dans le domaine du droit concernant les réfugiés, surtout ceux d'Amérique centrale.

M. Fee: Vous avez pourtant l'air d'une personne très bien.

Mme Begg: Les apparences sont trompeuses.

Le président: Madame Begg, vous comprenez maintenant ce que me fait endurer le comité, moi qui suis aussi avocat.

Mme Begg: M. Murphy est le directeur administratif de MOSAIC, l'une des plus importantes agences de Vancouver au service des immigrants. Nous ne desservons pas une ethnie en particulier. Nos clients sont d'origines très diverses. Nous desservons une soixantaine de communautés du sudouest de la province, dans toutes sortes de langues. Nos clients sont soit des immigrants reçus qui se prévalent des programmes d'emploi que nous administrons au nom de la CEIC, soit des revendicateurs du statut de réfugié. Nous leur offrons nous-mêmes des services ou nous les renvoyons à d'autres organismes, à des avocats, etc.

Voilà ce que nous faisons. Nos observations visent les deux parties de la loi, aussi bien celle qui a trait à l'immigration que celle qui a trait aux réfugiés. M. Murphy va vous entretenir des dispositions concernant la réunion des familles, et moi, je traiterai de celles concernant les réfugiés.

As we said in our brief, we're dismayed, first of all, by the lack of public consultation. We feel sometimes that we get a bit left out in the west of the country. We have also consulted with various other community groups in the lower mainland and we bring to you some of their concerns as well as our own.

We're dismayed at the apparent haste by which the legislation is being pushed through. Nevertheless we welcome the acceleration of family reunification by allowing Convention refugees to apply to bring their family members at the same time as they make their own application. We see this as a way to reduce the enormous hardship they faced under the previous legislation of being separated from their families for long periods of time, often several years.

We also support the elimination of the credible basis hearing. That is something for which we've been asking for a long time, given the 95% acceptance rate, at least in Vancouver, which we argue weakens any government claim that there is an abuse of the system and that the system was used, in fact, to weed out abusive claims. Because if 95% are being accepted at the initial stage we see that as a vindication that the people who are coming here are people with genuine claims to make. Although they might not all be accepted, they are coming here with genuine aspirations.

• 1520

We are, however, a little concerned about the abolition of designated counsel. As you know, under the credible basis hearing, designated counsel was provided at the expense of the federal government. For a long time in British Columbia, for example, there was no counsel provided to refugee claimants. In fact, the small group of us who did that sort of work did it *probono* for years and in the end we had to take, sadly, our provincial government to court to get them to fund the CRDD part of the hearing process.

One of the recommendations all of the community groups are in favour of in Vancouver is that we urge that some of the money freed up from the credible basis process be applied to cost–sharing arrangements at the CRDD level and at the port of entry level—not forgetting the new powers given to the senior immigration officer to provide counsel—so that everybody across Canada has equal access to representation, because we know it varies widely depending upon in which province you apply.

However, when it comes to the remainder of Bill C-86, aside from those two things that we see as positive, we regret the mix basically of immigration concerns and refugee concerns. We would support the position of the previous speakers that in fact the legislation be divided into two, because we see management as inconsistent with refugees. Refugees are of course self-selecting, and you really can't have any control over the flow of refugees in the world.

[Traduction]

Comme nous le disons dans notre mémoire, nous sommes tout d'abord atterrés de voir que le grand public n'est pas consulté. Nous, dans l'Ouest, nous nous sentons parfois laissés pour compte. Nous avons également consulté divers groupements communautaires du sud-ouest de la province, et nous allons faire état de leurs préoccupations aussi bien que des nôtres.

Nous sommes aussi étonnés de la hâte apparente avec laquelle le projet de loi est étudié. Nous sommes néanmoins contents qu'on accélère la réunion des familles en autorisant les réfugiés au sens de la convention à présenter en même temps leur propre demande et celles des membres de leur famille. C'est un moyen d'atténuer les dures épreuves qu'enduraient auparavant les réfugiés, qui, à cause de la loi, étaient séparés de leur famille pendant de longues périodes, voire pendant de nombreuses années.

Nous sommes aussi pour la suppression de l'audience sur le minimum de fondement. Nous le demandions depuis longtemps, puisque 95 p. 100 des demandes, du moins à Vancouver, sont accueillies. Vu un tel taux, le gouvernement ne peut plus prétendre qu'il y a abus du système et que cette première audience doit servir à déceler les fraudes. En effet, si 95 p. 100 des demandes sont acceptées lors de ce premier palier, c'est bien la preuve que ceux qui arrivent ici sont de véritables réfugiés. Même s'ils ne sont pas tous acceptés au bout du compte, ils sont tout de même sincères.

Nous sommes toutefois un peu inquiets de la suppression des avocats désignés. Comme vous le savez, lors de l'audience sur le minimum de fondement, le gouvernement fédéral rémunérait l'avocat désigné. Pendant longtemps, en Colombie-Britannique, les revendicateurs du statut de réfugié n'avaient pas droit à un avocat payé par l'État. D'ailleurs, notre petit groupe d'avocats qui les aidait a travaillé bénévolement pendant des années, et nous avons finalement dû intenter une poursuite contre notre gouvernement provincial pour l'obliger à payer les honoraires des avocats à l'audience de la SSR.

L'une des recommandations que tous les groupes appuient à Vancouver, c'est qu'une partie de l'argent disponible grâce à l'abolition de l'audience sur le minimum de fondement soit affectée aux ententes à frais partagés concernant les avocats à l'audience de la SSR et au point d'entrée—sans oublier que l'agent d'immigration principal aura désormais le pouvoir de désigner un avocat. Ainsi, n'importe où au Canada, les réfugiés pourront profiter des services d'un avocat, ce qui varie énormément d'une province à l'autre en ce moment.

Quant au reste du projet de loi C-86, outre ces deux améliorations dont je viens de parler, nous trouvons regrettable qu'on ait mêlé ainsi les dispositions intéressant l'immigration et celles intéressant les réfugiés. Comme ceux qui nous ont précédés, nous croyons que la loi devrait être scindée en deux, parce qu'il est impossible de gérer les réfugiés comme les autres immigrants. Bien entendu, les réfugiés se désignent eux-mêmes, et il est impossible de contrôler leurs mouvements.

We support the idea of some sort of separate legislation—and perhaps not even linked completely to the ministry of immigration but shared by the Attorney General, by the Department of Justice—to have a separate piece of legislation dealing strictly with Canada's refugee and humanitarian and compassionate policy.

We see it as basically a fallacy to attempt to discourage genuine refugee claimants from coming by having the new powers given to senior immigration officers at the border, which is going to in fact mean that many genuine refugee claimants will be turned away without being forwarded on to a hearing.

When the term "asylum shopping" is bandied about frequently by the department, we point to that as being basically wrong, because you have to remember that refugee claimants are not voluntary immigrants. They don't leave their countries of origin voluntarily. They are not like independent applicants at all. They obviously go in search of the country where they are likely to find protection. Canada internationally broadcasts itself as a safe place to come, so it's not surprising that many refugee claimants head for Canada.

When it comes to a safe third country I am most concerned about my clients who are Central Americans because that means inevitably the United States. For example, somebody coming from El Salvador has to go through Guatemala; Guatemala is in the process of a civil war. Then they go through Mexico; Mexico is not a signatory to the convention. Then they go to the U.S. and they often spend some time in the U.S. But if you are a Guatemalan or a Salvadoran you realize very quickly that your chances of being accepted there as a refugee are 4%.

With that statistic in mind, and everybody gets that information as soon as they go in, they become part of the underground economy for a little while. They live there illegally under the constant threat of deportation and eventually of course they come to Canada, where they think they can live peacefully, because when they come to Canada it doesn't matter that they don't have documents, and most of them do not have documents.

They come to Canada knowing that at least they can finally declare themselves for what they are. They know they might not get accepted. They know they might have to leave, but at least they can come here and they can declare themselves and live legally for awhile.

Our argument is it is natural to head for the place that offers the greatest protection, at least in the short term, and Canada does that.

I'm concerned about the provisions in Bill C-86 that relate to aiders and abetters of refugees coming to Canada. I find that fairly contradictory. I've been watching the advertisements on television relating to Canada's 125th anniversary. I notice one of them is a little historical epithet about smuggling black people from the United States, towards the end of the last century and the beginning of this century, into Canada. It's basically an advertisement for

[Translation]

Nous sommes favorables à l'idée d'une loi distincte qui ne serait peut-être même pas appliquée par le ministère de l'Immigration, mais plutôt par le procureur général ou le ministère de la Justice. Cette loi distincte porterait exclusivement sur la politique canadienne intéressant les réfugiés et les cas comportant des raisons humanitaires.

On se trompe si l'on croit décourager les revendicateurs du statut de réfugié en augmentant les pouvoirs des agents d'immigration principaux à la frontière. En fait, cela signifie que bien des revendicateurs sincères du statut de réfugié seront refusés sans avoir été entendus.

Le ministère a tort de parler, comme il le fait souvent, de «demandeurs d'asile professionnels», car il faut se souvenir que ceux qui demandent le statut de réfugié n'ont pas émigré volontairement. Ils n'ont pas décidé de leur propre gré de quitter leur pays d'origine. On ne peut pas du tout les comparer à ceux qui demandent le statut d'immigrant. C'est évident qu'ils se cherchent un pays où ils sont susceptibles d'être en sécurité. Le Canada se présente partout dans le monde comme un endroit sûr. Il n'est donc pas étonnant que bien des réfugiés se dirigent vers le Canada.

En ce qui concerne les tiers pays sûrs, ce qui m'inquiète au sujet de mes clients d'Amérique centrale, c'est que pour eux, ce tiers pays est inévitablement les États-Unis. Par exemple, quelqu'un qui part du Salvador doit passer par le Guatemala, qui est au bord de la guerre civile, puis par le Mexique, qui n'a pas signé la convention, avant d'arriver aux États-Unis, où il reste un certain temps. Mais les Guatémaltèques ou les Salvadoriens se rendent rapidement compte que leur probabilité d'être acceptés aux États-Unis est de 4 p. 100.

Comme c'est ce qu'on leur dit dès qu'ils arrivent, ils s'intègrent quelque temps à l'économie clandestine. Ils vivent illégalement et sont constamment menacés d'expulsion. Ils arrivent finalement au Canada, où ils pensent pouvoir vivre en paix. Quand ils arrivent ici, le fait qu'ils n'aient pas de papiers—ce qui est le cas de la plupart d'entre eux—importe peu.

Ils arrivent au Canada en sachant qu'au moins ils pourront déclarer qui ils sont vraiment. Ils savent que leur demande sera peut-être refusée et qu'ils seront obligés de partir, mais au moins dans l'intervalle, ils auront vécu dans la légalité.

Selon nous, il est naturel de vouloir se diriger vers le pays qui offre la meilleure protection, du moins à court terme. C'est ce que représente le Canada.

Je me méfie des dispositions du projet de loi C-86 concernant ceux qui aident et encouragent des réfugiés à venir au Canada. Je trouve cela assez contradictoire. J'ai vu les publicités télévisées sur le 125e anniversaire du Canada. Il y en a une qui est une vignette racontant comment des Noirs des États-Unis ont été amenés au Canada par des passeurs au tournant du siècle. On veut ainsi montrer que le Canada a une politique humanitaire et que ses portes sont grandes

Canada's open-door and humanitarian policy. Obviously the courage of the people who were involved in the underground movement is something that Canada is putting forward in a positive light in that advertisement. At the same time, we're saying in this legislation that people, even family members, will be severely penalized for helping genuine refugee claimants to come to Canada. I find that a little contradictory.

• 1525

When we look at the issue of welfare cheats, who we're also supposed to be deterring from coming to Canada, to my mind the question is whether there are any more of them than really there are in the total Canadian population. The statistics bear out the answer that no, there aren't. Refugee claimants don't cheat on welfare any more than anybody else does.

The simple answer to my mind is to give people work permits as soon as they arrive in Canada. In British Columbia at least, all the people who are waiting for a hearing are a tremendous social burden on our provincial resources. We're in a huge deficit position, as everybody is aware. If these people were given work permits, it would be up to the department to impose conditions or restrictions on their working, say, for a specific time limit within which their hearings had to be heard.

In the short time, it would be a positive thing from the point of view both of Canada and the refugee claimant who is self-supporting. They would pay taxes, contribute to the economy, not be a drain on public money, and it would keep them occupied. From what I've seen in Vancouver, the enforced poverty of welfare doesn't encourage an illicit labour market but leads often to criminal activity.

It also contributes to their emotional well-being. My experience, too, is that refugee claimants come and take very low-paying, entry-level jobs, which other people simply won't do or don't want.

As I say, were the work permits to be issued from the beginning, which makes economic sense and good political sense, I submit, for Canada, it would be up to the department to impose whatever restrictions they wanted by obviously restricting the type of employment that somebody could take and perhaps saying for how long.

We're also very concerned, as we've said in our brief, about the apparent identification of refugee claimants with criminals. This is part and parcel of the extensive powers given to senior immigration officers at the border, which we absolutely deplore. One of the fundamental principles of our refugee claimant system is the right to an oral hearing and here you have somebody, usually in a very terrified state, arriving at our border, fleeing persecution in another country and very afraid of authority, very mistrustful of authority, now under a duty to disclose information without the benefit of counsel. It could effectively mean their removal from Canada or it can adversely affect them later when it comes to a hearing, particularly if they don't have any documents and are put to the higher burden of proof.

## [Traduction]

ouvertes. Il est évident que l'on veut mettre en valeur le courage de ces passeurs. Pourtant, le projet de loi prévoit que ceux qui aideront de vrais réfugiés à venir au Canada seront sévèrement punis, même s'il s'agit de membres de leur famille. Cela vient contredire le but de la publicité dont j'ai parlé.

Le projet de loi est censé empêcher aussi l'arrivée de fraudeurs du bien-être social. Je me demande s'il y a plus de fraudeurs parmi les réfugiés que parmi la population canadienne en général. D'après les statistiques, la réponse est non. Les demandeurs du statut de réfugié ne fraudent pas plus l'aide sociale que les autres.

Selon moi, la solution serait de toute façon d'accorder un permis de travail à ces gens dès qu'ils arrivent au Canada. En Colombie-Britannique du moins, tous ceux qui attendent l'audition de leur demande imposent un fardeau social considérable aux ressources du gouvernement provincial. Chacun sait que nous avons un déficit énorme. Si l'on accordait un permis de travail à toutes ces personnes, il suffirait au ministère d'imposer des conditions, par exemple de préciser que le permis sera en vigueur jusqu'à ce que l'audience ait lieu.

Ce serait très positif à court terme, tant pour le Canada que pour le demandeur de statut, qui pourrait gagner sa vie et donc payer des taxes, contribuer à l'économie au lieu de vivre des fonds publics. De plus, c'est un moyen d'occuper les réfugiés. D'après ce que j'ai pu constater à Vancouver, la pauvreté dans laquelle vivent les assistés sociaux n'est pas un incitatif à travailler au noir, mais plutôt à avoir des activités criminelles.

Quand on travaille, on est aussi un peu mieux dans sa peau. J'ai également constaté que les demandeurs du statut de réfugié acceptaient des emplois au salaire minimum que d'autres refusent.

Donc, leur accorder des permis de travail dès leur arrivée, c'est économiquement et politiquement rentable. Le ministère n'aurait qu'à imposer des restrictions au type d'emploi ou à la durée du permis.

Comme en fait état notre mémoire, nous sommes très troublés de voir qu'on semble assimiler les réfugiés à des criminels. C'est l'impression que donnent les pouvoirs considérables dévolus aux agents d'immigration principaux qui se trouvent à la frontière. Nous le déplorons. L'un des principes fondamentaux du processus de détermination du statut de réfugié, c'est le droit d'être entendu, mais dorénavant, les réfugiés seront obligés de divulguer toutes sortes de renseignements, sans l'aide d'un avocat, dès leur arrivée, même s'ils sont généralement terrifiés, qu'ils fuient la persécution dans un autre pays et qu'ils se méfient énormément des autorités. À cause de cela, ils pourraient être expulsés immédiatement du Canada, à moins que cela ne leur nuise plus tard, au moment de l'audience, surtout s'ils n'ont pas de papiers et qu'ils sont obligés de fournir des preuves.

We say that at the very least, at the moment of arriving at the port of entry, they ought to be given the benefit of counsel. Concomitant with the duty to disclose the information is the responsibility to provide legal representation, so that they have some advice about what information they should be giving and what they should not be giving, about what's going to hurt them or simply how it's going to hurt them to give this advice, about what would be the consequences... It's the sort of advice that all Canadians take for granted and the sort of advice that would be a prerequisite to the police, for example, taking any statements from somebody accused of a shoplifting. When a shoplifter is taken into custody, a lawyer has to be phoned right away under the Brydges decision of the Supreme Court of Canada, and that person has to be provided with an opportunity to be given legal advice. Consider the consequences for someone fleeing persecution to come to Canada and not being given the right to a lawyer before speaking to a person in uniform.

Therefore, in our submission, the powers of an SIO are discretionary and ought to be restricted to purely administrative matters. They ought not to be able to act as the information—taker, the gatekeeper at the border, the prosecutor and basically the judge who turns people away. Those are functions that ought to be left to a specialized tribunal, such as the Refugee Board, or, as previously, with adjudication.

• 1530

There is a lot of discussion about documents, about people arriving here with false documents, and the extra burden of proof a refugee claimant is put through because they have destroyed their documents. If you come from somewhere such as Guatemala and are a native Indian, it is almost impossible to get documents. First of all, why would you go to the government from whom you're fleeing to ask for a passport to leave? Usually you are in such a hurry that you pick up everything and leave.

There are also examples, for Central Americans in particular, of why travelling with documents would actually hurt them. Once they get into the U.S. they frequently pass themselves off as Mexicans. They know if they get picked up they will be dropped off at Tijuana, not sent back to Guatemala or El Salvador. If, however, they are carrying Salvadoran or Guatemalan documents then that's where they go, usually the last place they want to go.

The issue of identification and nationality, I submit, is something that should be left to the board to decide in the context of the hearing. Usually after people have come into Canada I ask my clients to somehow contact their friends and family in their country of origin and get a copy of their birth certificate from the local registry. Then we try to supplement that with whatever documentation has been left behind in their country of origin. Even though it would be very dangerous for them to leave with the documentation, it's often possible for them to get it Afterwards. Actually, I have never had a hearing where identity or nationality has been an issue.

[Translation]

Au moins au point d'entrée, on devrait leur donner un avocat. L'obligation de divulguer des renseignements s'assortit du droit à un avocat. Ainsi, les réfugiés pourraient se faire conseiller sur ce qu'ils doivent dire et ne pas dire, sur les répercussions que cela peut avoir, sur ce qui est susceptible de leur nuire, etc. C'est le genre de conseils que tous les Canadiens tiennent pour acquis et qui sont obligatoires avant que des policiers puissent prendre la déclaration de quelqu'un qui est soupçonné de vol à l'étalage, par exemple. Quand on arrête un voleur à l'étalage, il faut immédiatement téléphoner à un avocat d'après l'arrêt Brydges de la Cour suprême du Canada. La personne arrêtée doit pouvoir profiter des conseils d'un avocat. Imaginez ce qui peut arriver si une personne persécutée dans son pays arrive ici et est obligée de répondre aux questions d'une personne en uniforme sans être accompagnée d'un avocat.

Nous croyons donc que les pouvoirs discrétionnaires d'un agent d'immigration principal devraient se limiter à des affaires purement administratives. Il ne devrait pas être à la fois celui qui s'informe, qui garde la frontière, et celui qui décide. Il vaut mieux laisser la décision à un tribunal spécialisé, tel que la Commission du statut de réfugié, ou à un arbitre, comme avant.

On parle beaucoup des papiers, des gens qui arrivent ici avec de faux papiers, et de la preuve supplémentaire que doit faire le demandeur du statut de réfugié qui a détruit ses papiers. Quand on est un Indien autochtone du Guatemala, il est presque impossible d'obtenir des papiers. De toute façon, comment quelqu'un qui doit s'enfuir d'un pays peut-il demander un passeport qui lui permettrait de s'en aller? Habituellement, les gens partent en vitesse en emportant ce qu'ils peuvent.

Il y a aussi des cas où des gens, notamment d'Amérique centrale, préfèrent voyager sans papiers parce que c'est moins dangereux. Une fois arrivés aux États-Unis, ils se prétendent souvent Mexicains parce qu'ils savent que s'ils se font arrêter par les agents d'immigration, on les reconduira à Tijuana au lieu de les renvoyer au Guatemala ou au Salvador. Ceux qui ont des papiers sur eux se retrouvent généralement dans leur pays, le seul endroit où ils ne veulent pas aller.

On devrait laisser la commission trancher les questions d'identité et de nationalité au moment de l'audience. Une fois les gens entrés au pays, ils peuvent communiquer d'une façon ou d'une autre avec des amis ou leur famille restée làbas en vue d'obtenir une copie de leur certificat de naissance. Nous essayons de compléter cela avec les documents qu'ils ont pu laisser derrière eux. Même s'il peut être très dangereux pour eux de partir avec des papiers, il est généralement possible de les obtenir après coup. D'ailleurs, l'identité ou la nationalité n'a jamais été un problème pour aucun de mes clients.

To my mind, there is no relationship between identity and nationality, which are only one aspect of the refugee claim and the higher burden of proof involved in having to prove a well-founded fear of persecution to two members as opposed to one. It makes no logical sense. To my mind, it's really unfair to penalize people who genuinely come in like that.

When you think of someone leaving Guatemala or El Salvador, they can't think of all the repercussions down the line of what's going to happen if they don't have a passport when they get to Canada. All they're thinking about is getting out and getting to a safe place. These things simply don't enter the minds of refugee claimants.

In my submission, it's really an illusion to rely on documentation to assist the department or refugee board to satisfy themselves that a claimant is genuine or not. The claimant will be found genuine, based on their credibility, even if they have no documents.

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): May I just interject with a brief question? If we don't rely on documents or lack of documents, are you suggesting that we rely only on their testimony?

Ms Begg: There are some instances where that has to be the case. For example, in some native communities in Guatemala many of the registries have been burned down as part of a strategy by the government to simply raze villages to the ground. Sometimes there are no documents. In the occasional case where there are no documents available, the person's nationality can be identified through either their language or expert testimony. If there is doubt about where they come from, an expert can come in. They can be questioned about the geography of their area, the location, the route they took to leave, what they know about the customs. There are a lot of ways to establish nationality that don't involve documents. Then, of course, the credibility of the claimaint becomes an issue. If the claimant is generally held to be credible, that is usually accepted.

The Chairman: I just want to interrupt on a point of order. The vote is on an amendment to the adjournment motion. The vote will be held at 3.50 p.m.

Mr. Fee: It's Mr. Dingwall's amendment that the House return on October 28.

The Chairman: So there is a government adjournment motion and a Liberal amendment to that.

Mr. Allmand: Because these witnesses have come a long distance, I am willing to stay here if a government member will stay here to pair with me.

The Chairman: I will certainly stay, as the chair.

Mr. Heap: I will do likewise.

Mr. Friesen: I agree that the witnesses have come a long way. I imagine they are taking a plane tonight.

Ms Begg: Tomorrow morning.

• 1535

Mr. Friesen: I agree that the witnesses have come a long way. We should extend courtesy to them and carry on the hearings. I want to go and vote.

[Traduction]

Selon moi, il n'y a aucun lien entre l'identité et la nationalité; ce n'est qu'un aspect de la demande du statut de réfugié et de l'onéreuse obligation de prouver à deux personnes plutôt qu'à une seule que la crainte d'être persécuté est bien fondée. Ce n'est pas logique. C'est vraiment injuste de pénaliser les gens qui arrivent vraiment comme cela.

Ceux qui partent du Guatemala ou du Salvador ne pensent vraiment pas à ce qui peut leur arriver s'ils n'ont pas leur passeport au moment de leur arrivée au Canada. Ils ne pensent qu'à quitter leur pays et à trouver un endroit sûr. Les réfugiés ne pensent pas à tous ces détails.

Il est illusoire de penser que le ministère ou la Commission du statut de réfugié pourront vérifier la sincérité du demandeur à l'aide de ses papiers. Qu'il ait des papiers ou non, si un demandeur est crédible, on acceptera sa demande.

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): Puis-je vous interrompre pour vous poser une petite question? Si l'on ne peut pas se servir de leurs papiers, est-ce que cela signifie que nous devons nous fier exclusivement aux témoignages?

Mme Begg: Parfois, on n'a pas le choix. Par exemple, dans certaines localités autochtones du Guatemala, bien des registres d'état civil ont été brûlés, car la stratégie du gouvernement, c'est de raser les villages. Parfois, il ne reste plus de documents. Les rares fois où l'on ne peut vraiment pas obtenir de papiers, il est possible d'établir la nationalité d'une personne par sa langue ou par des témoignages d'experts. Si l'on a encore des doutes, un expert peut venir les interroger sur la géographie de leur région, sur le chemin par lequel ils ont fui, sur leurs coutumes. Il y a bien des moyens de confirmer la nationalité d'une personne sans papiers. Évidemment, la crédibilité du demandeur est aussi en jeu. Si on le juge crédible, on accepterà sa demande.

Le président: Si vous le permettez, il y a un rappel au Règlement. Il doit y avoir un vote sur un amendement à la motion d'ajournement. Ce vote doit avoir lieu à 15h50.

M. Fee: C'est l'amendement de M. Dingwall, qui souhaite que la Chambre reprenne ses travaux le 28 octobre.

Le président: Donc, le gouvernement a présenté une motion d'ajournement, et les libéraux ont présenté un amendement.

M. Allmand: Comme les témoins viennent de loin, je suis prêt à rester si un député ministériel veut pairer avec moi.

Le président: Je vais certainement rester, puisque je suis le président.

M. Heap: Moi aussi je vais rester.

M. Friesen: C'est vrai que les témoins viennent de loin. Je présume que vous prenez l'avion ce soir.

Mme Begg: Demain matin.

M. Friesen: Comme les témoins viennent de loin, nous devrions avoir la courtoisie de poursuivre les audiences. Je dois cependant aller voter.

The Chairman: Will you explain what we are doing then in terms of pairing off and keeping the committee alive?

Mr. Friesen: Sure.

The Chairman: Sorry, Ms Begg. You can continue, please.

Mr. Allmand: If you tell your whips, it's listed in the record; then your constituents know you are being responsible. I am going to call my whip and tell him I'm with Thacker.

The Chairman: Carry on.

Ms Begg: I just propose to briefly list a few of our other concerns because they are mostly outlined in all the briefs and I'm sure you have heard most of them before. The detention review, for example, now has had the deadline extended. Every seven days we used to get a detention review; now it's 30 days.

Our experience is that when a refugee claimant who was taken into detention couldn't come up with bail in the first 48 hours, after the first 48 hours a lawyer would have been contacted. In that second week when they were in custody I would say the majority of people managed to get released because a lawyer would become involved and bail would become available, and it's really cruel and unusual punishment to keep somebody in jail for 30 days for no reason.

The safe third country provision we are opposed to altogether. We don't propose that there should be any prescription of safe third countries because what's safe for one person is not safe for another, and that's an issue that always comes up in a hearing—the route the refugee took to come to Canada. They are always asked by the board, which is the appropriate place to do it: why didn't you apply here, why didn't you apply there, why didn't you apply the next place? So in my submission, the board is the appropriate party to take care of the individual circumstances as to why that wasn't done and then decide whether it should have been done or shouldn't have been done.

The issue of multiple nationalities, where somebody has claimed in another country and been accepted, is one that is appropriate. In fact, that's always been the law. When you go to a hearing, they always decide whether a person has nationality somewhere else and therefore they be returned to that place of separate nationality.

So those are our main concerns. I am just going to pass to Mr. Murphy to deal with the family reunification problem.

Mr. Michael Murphy (Executive Director, Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities (MOSAIC)): Mr. Chairman, this is not going to take long, but I guess it's worth stating.

[Translation]

Le président: Dans ce cas, pourriez-vous leur expliquer comment fonctionne le système d'appariement des députés, qui permet aux comités de continuer leurs travaux?

M. Friesen: Certainement.

Le président: Veuillez nous excuser, madame Begg. Vous pouvez poursuivre.

M. Allmand: Si nous prévenons nos whips, l'appariement est mentionné au procès-verbal, ce qui permet aux électeurs de savoir que nous agissons de manière responsable. Je vais appeler mon whip et lui dire que je suis avec Thacker.

Le président: Poursuivez.

Mme Begg: Je voudrais simplement dresser brièvement la liste de nos autres préoccupations, au sujet desquelles vous trouverez des explications détaillées dans les mémoires. Je suis d'ailleurs certaine que d'autres témoins les ont déjà évoquées devant vous. Par exemple, la période de révision des détentions a maintenant été prolongée. Auparavant, il y avait une révision des détentions tous les sept jours, et c'est maintenant 30 jours.

L'expérience nous a montré qu'un avocat entre généralement en scène lorsqu'un demandeur du statut de réfugié qui a été placé en détention ne peut pas trouver sa caution dans les 48 premières heures. De fait, je crois pouvoir dire que la plupart réussissent à se faire libérer durant leur deuxième semaine de détention, grâce à l'intervention d'un avocat qui parvient à trouver leur caution. En outre, garder quelqu'un en prison pendant 30 jours sans raison constitue certainement une punition cruelle et inusitée.

En ce qui concerne les dispositions relatives aux tiers pays sûrs, nous y sommes complètement opposés. Nous ne croyons pas que l'on devrait prévoir de telles dispositions, car un pays tiers peut être sûr pour une personne, mais pas pour une autre, et c'est un problème qui se posera toujours durant les audiences, en fonction du trajet utilisé par le réfugié pour arriver au Canada. Lors des audiences, on leur demande toujours, et c'est tout à fait normal: pourquoi n'avez-vous pas présenté de demande dans le pays intermédiaire avant d'arriver au Canada? J'indique dans mon mémoire qu'il est tout à fait légitime que ce soit la commission qui examine les raisons pour lesquelles le candidat ne l'a pas fait et qui décide en fin de compte s'il aurait dû ou non le faire.

Pour ce qui est des dispositions concernant les personnes ayant plusieurs nationalités, et je songe ici aux cas de celles qui ont présenté une demande dans un autre pays, qui l'a acceptée, j'estime qu'elles sont tout à fait adéquates. De fait, elles correspondent parfaitement à notre droit. Durant les audiences, si le candidat détient la nationalité d'un autre pays, il est normal de le renvoyer dans ce pays.

Voilà donc nos principales préoccupations. Je vais maintenant demander à M. Murphy de parler du problème de la réunion des familles.

M. Michael Murphy (directeur administratif, Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities (MOSAIC)): Je ne serai pas long, monsieur le président, mais je crois que ce que j'ai à dire mérite de l'être.

In the process of preparing for this meeting and preparing our own brief we had an opportunity to meet with other groups and organizations in the Vancouver area who are also dealing with immigrants, refugees, and newcomers. They have major concerns, as we do, with the whole issue of family reunification, that being mainly the definition of family.

One of the major reasons that immigrants and refugees come to us after they have been granted landing is because they are anxious about being reunited with their families, and we are pleased to see the statement about an accelerated family reunification as an intent of the changes to the act. But it has left a major part out; the definition of family itself is very problematic to many of the groups we are dealing with.

The largest source countries for immigration to British Columbia now are from the Pacific Rim nations. The two largest of those are Chinese speakers and people from India, mostly from the Punjab. As ethnic groups they have a very different definition of family than the European Canadian definition.

Their major concern, which you know if you've had an opportunity to read their briefs, which I know they've submitted to you—and at all the public meetings we've had about this it is their major concern—is that they will have many family members, who are quite important to them for all the reasons that families are together, who will be excluded by the quotas that have been set in the different streams.

#### • 1540

The first stream will provide opportunities, almost endless it seems, for parents to be reunited, or a spouse to be reunited with another spouse and their children. But there's no provision for grandparents or uncles or aunts or other older siblings, even though they may be defined as family members and may in fact share the same house, and share income and so on in the country of origin. There's no provision for those people to be included in the definition that stream 1 would allow.

The problem that creates for all of us is that many of those family members are critical in resettling the other members of that same family. Their participation in the process has shown to be a very effective way for families to overcome the initial anxiety of moving to a new country and the need for families to earn enough money in order to provide a standard of living for the family members that Canadians everywhere else take for granted.

You can appreciate that the cost of housing in the Vancouver region is enormously expensive. Often the consequence of that for new immigrants is that the husband and wife, both spouses, are working. In some cases they are

## [Traduction]

Lorsque nous préparions notre mémoire et notre participation à cette séance, nous avons rencontré d'autres groupes et organisations de la région de Vancouver qui s'occupent aussi des immigrants, des réfugiés et des nouveaux arrivants. Nous avons ainsi constaté que toute la question de la réunion des familles leur pose autant de problèmes qu'à nous, notamment en ce qui concerne la définition de la famille.

L'une des principales raisons pour lesquelles les immigrants et réfugiés s'adressent à nous après avoir obtenu le statut d'immigrant reçu, c'est qu'ils souhaitent être réunis le plus rapidement possible avec leur famille. Nous sommes donc heureux de voir que l'accélération du processus de réunion des familles était l'un des objectifs des modifications proposées à la loi. Hélas, on semble avoir laissé de côté un élément fondamental de cette question, à savoir la définition même de la famille, car elle n'est pas la même pour tous les groupes dont nous nous occupons.

À l'heure actuelle, les pays du bassin du Pacifique constituent la principale source d'immigration en Colombie-Britannique. Les deux populations les plus importantes sont constituées de personnes parlant chinois et de personnes venant de l'Inde, essentiellement du Penjab. Ces deux groupes ethniques ont cependant une définition de la famille tout à fait différente de celle des Canadiens d'origine européenne.

Comme vous le savez certainement si vous avez lu les mémoires que leurs représentants vous ont adressés, et comme nous avons pu le constater lors de nombreuses réunions publiques, leur principale préoccupation est que bon nombre des membres de leurs familles seront exclus par les quotas qui ont été établis dans les différents systèmes, alors qu'ils ont en général des familles très étendues et qu'ils ont un sens très aigu de la famille.

Le premier système offrira des possibilités, apparemment quasi illimitées, aux parents d'une même famille de se réunir, et je parle ici des conjoints et des enfants. En revanche, rien n'est prévu pour les grands-parents, les oncles, les tantes ou d'autres descendants, bien qu'il puisse parfaitement s'agir des membres d'une même famille dans leur pays d'origine, partageant le même toit, les mêmes revenus, etc.. Il n'est pas prévu de faire entrer ces personnes dans la définition du groupe 1.

Le problème que cela nous pose est que bon nombre de ces membres d'une même famille jouent un rôle critique pour assurer l'établissement adéquat des autres membres au Canada. Nous avons constaté que leur participation au processus est très efficace pour permettre aux premiers arrivants de surmonter l'angoisse initiale de l'installation dans un nouveau pays. En outre, ces autres membres de la famille peuvent apporter une contribution financière à l'ensemble du groupe, de façon à permettre à celui-ci d'atteindre un niveau de vie que tous les autres Canadiens tiennent pour acquis.

Vous savez parfaitement que le coût du logement dans la région de Vancouver est extrêmement élevé. De ce fait, pour les nouveaux immigrants, il n'est pas rare que mari et femme soient obligés de travailler. Dans certains cas, ils sont non

working not only at full-time jobs but also at other jobs as well. A lot of that has to do with the low wages that many immigrants get. There are demands on them to provide some support for family in the country of origin.

But what has really worked well for many of those families is to have parents join them, to live under the same roof. They provide for parents in their older years and, at the same time, have some child care that is appropriate for that family. The cultural circumstances of many families means that the kind of child care that all of us understand is available is not something that is understood very well. We have many, many examples of people who are really reluctant to take their children to day care centres, for example, because they don't understand what they're all about. They don't know people at day care centres and they have no connection to let's say a YWCA day care centre. The family members take up an enormous part of that responsibility and that allows the entire family unit to settle and to adapt at a much faster rate.

Our colleagues in other organizations have made the statement on their own, but we will reiterate it, since many of our own clients come from those countries, that the definition of family is too narrow. It has to be broadened. We would propose that the immigration officers themselves be given discretionary powers to describe family units on the basis of culture and the circumstances of the individual applicants, rather than having a definition that is based on the cultural experience of another group of Canadians and doesn't apply to them.

We are also a little concerned—more confused than concerned—about what the relationship will be between the different streams. Stream one is described as having an unlimited number of applicants who will be processed. It's not clear if all the applicants to Canada in a particular year reach 250,000, whether that will be within an unlimited number in stream one and what the relationship will subsequently be between the other two streams if there are quotas, which the minister has stated there would be. We've asked departmental officials about this and they aren't any more englightened than we are about how quotas will be set for streams two and three, and how those quotas will relate to the unlimited number of applicants who will be processed through stream one.

We're also quite concerned with cut-off dates. It's not clear to any of us, because the regulations have not been written. To some extent, it is a little worrisome that we're talking about adopting a system with these kinds of provisions without understanding what the regulatory impact is going to be, what the process will be for people who have missed the quota in one year with respect to their ability to reapply in the following year. It's not clear whether there'll be a wait

# [Translation]

seulement obligés d'occuper un emploi à temps plein mais d'en avoir aussi un deuxième, étant donné que les salaires des immigrants sont souvent assez bas. S'ajoute à cela le fait qu'ils sont souvent censés fournir un soutien financier aux autres membres de leur famille restés dans leur pays d'origine.

Or, nous avons constaté que bon nombre de ces problèmes peuvent être résolus si d'autres membres de la famille peuvent se joindre aux immigrants déjà établis chez nous, pour vivre sous le même toit. Cela leur permet de subvenir aux besoins des membres âgés, lesquels peuvent en revanche s'occuper des enfants en bas âge. Dans certaines cultures, on comprend mal les systèmes de garderies, qui ne nous posent à nous aucun problème. Nous connaissons de très nombreux exemples de familles qui hésitent beaucoup à envoyer leurs enfants dans une garderie parce qu'elles en comprennent mal le fonctionnement, parce qu'elles n'y connaissent personne ou parce qu'elles n'ont strictement aucun lien avec l'organisation qui la gère, par exemple le YWCA. Dans certaines cultures, ce sont les membres de la famille qui doivent assumer cette responsabilité, et cela permet à toute l'unité familiale de s'adapter beaucoup plus rapidement au nouveau pays.

Nos collègues d'autres organisations vous ont sans doute dit la même chose, mais nous n'hésitons pas à le répéter, étant donné que beaucoup de nos clients sont originaires de ces pays. En bref, la définition de la famille prévue dans le projet de loi est trop restrictive. Il faut l'élargir. De fait, nous recommandons que les agents d'immigration soient investis du pouvoir discrétionnaire de définir l'unité familiale en fonction de la culture et de la situation particulière de chaque candidat, ce qui éviterait d'imposer une définition reflétant l'expérience culturelle de certains groupes de Canadiens mais pas d'autres groupes d'immigrants.

J'ajoute à cela que nous sommes également préoccupés, ou plutôt troublés, au sujet de la relation qui existera entre les différents groupes. On prévoit en effet que le groupe 1 pourra avoir un nombre illimité de candidats. Par contre, si le nombre de candidats se présentant au Canada durant une année donnée atteint 250 000, nous ne savons pas si ce nombre sera pris complètement dans le groupe 1, ce qui serait préjudiciable aux deux autres, pour lesquels il devrait y avoir des quotas si l'on en croit le ministre. Nous avons interrogé les représentants du ministère à ce sujet mais ils ne savent pas plus que nous comment les quotas seront établis pour les groupes 2 et 3, ni comment ils seront appliqués par rapport au nombre illimité de candidats qui pourraient être traités dans le groupe 1.

Autre source de préoccupation, les dates limites. Comme les textes réglementaires n'existent pas encore, nous ne savons pas comment ils seront appliqués. Vous comprendrez qu'il soit préoccupant pour nous que l'on envisage d'adopter ce nouveau régime, comportant ce genre de dispositions, sans savoir comment cela se traduira sur le plan réglementaire, et sans savoir non plus quel processus sera mis en place pour les personnes qui auront présenté une demande alors que le

list of any kind or whether there'll be a cut-off. In other words, will people simply be required to queue again in the next intake year and then pay a fee all over again to make the application?

#### • 1545

Those are some of the concerns we and the other groups we deal with have about family reunification.

The Chairman: Thank you very much. I just wanted to take one point up myself with respect to the extended definition of family. At the moment the way the system works the government decides really only on about 16% as to who they will be out of the 250,000. The other 84% are really chosen with another mechanism. It's either refugees who are self-selecting or it's family reunification where families are deciding who is going to come in a sense.

Some people are saying Canada needs to have control over more than just 16% to match people to specific jobs etc., etc. But the minute you permit that definition to go to say an uncle or an aunt you are then opening up a new family, aren't you, who then get priority to bring in their family and their uncles and aunts type of thing. The question is, how far can you let that go? I think that is the constraint worrying people who have limited the definition.

Mr. Murphy: I think so. That is why I said I think it has to be based on culture and circumstance. I am not saying that every uncle and aunt and every applicant ought to be included in the family unit, but I think it has to be acknowledged that there are some family units in which that uncle and aunt are an important part and they participate in the collective child—rearing, for example, and by their own definition are part of that family unit.

I acknowledge that it seems to suggest a slippery slope that has no end to it. I think the discretionary ability of immigration officers to make those judgments is important in that case, but I just don't want to see it restricted by saying that because we don't perceive an uncle and aunt to be part of that family unit by our own experience that therefore it means they are not part of that family unit. That is our concern.

The Chairman: The system you describe would or could lead to the claim of discrimination based on national origin or national customs, couldn't it, because—

#### Mr. Murphy: In fact it has.

The Chairman: Certain groups in certain parts of the world would come in in much larger numbers than other racial groups in other parts of the world. So nothing's simple.

Mr. Allmand: As you know, there is no appeal on the merits for refugees who are turned down by the Refugee Board. There is only an appeal on law. The only real appeal on the merits of a refugee's case is an application to the

## [Traduction]

quota annuel de leur catégorie aura déjà été atteint. Ces personnes pourront-elles présenter une nouvelle demande l'année suivante? Nous n'en savons rien, car nous ne savons pas s'il y aura une liste d'attente. Autrement dit, ces candidats rejetés seront-ils simplement obligés de faire à nouveau la queue l'année suivante, et de payer à nouveau des frais pour formuler une nouvelle demande?

Voilà donc les préoccupations que nous partageons avec d'autres groupes au sujet de la réunification des familles.

Le président: Merci beaucoup. Je voulais moi-même dire quelques mots au sujet de la définition de la famille. À l'heure actuelle, sur les 250 000 immigrants dont on parle, le gouvernement ne prend de décisions que sur seulement environ 16 p. 100. Les 84 p. 100 restants sont choisis en fonction d'un autre mécanisme. Ou ce sont des réfugiés qui se présentent spontanément, ou ce sont des personnes proposées par une famille qui veut se réunir.

D'aucuns disent que le Canada devrait contrôler plus de 16 p. 100 des immigrants, notamment pour pouvoir apparier ces derniers à des emplois spécifiques. Si vous élargissez la définition de la famille, vous pourriez inclure les oncles et les tantes, par exemple. Cela veut dire que vous allez accorder un statut prioritaire à toute une nouvelle catégorie de personnes. La question se pose alors de savoir jusqu'où on doit aller. Voilà, à mon sens, ce qui préoccupe les auteurs du projet de loi, et c'est probablement pour cela qu'ils ont voulu limiter la définition.

M. Murphy: J'entends bien. C'est d'ailleurs pour cela que je disais que la définition doit être fondée sur la culture et sur la situation spécifiques du candidat. Je ne veux pas dire que tous les oncles et tantes devraient automatiquement faire partie de l'unité familiale, mais seulement qu'il faudrait reconnaître que, dans certaines unités familiales, les oncles et les tantes jouent un rôle important et s'occupent par exemple des enfants au même titre que les parents biologiques car, selon leur propre définition de la famille, ils font partie de l'unité familiale.

Je comprends bien votre inquiétude quand vous dites que cela risque d'ouvrir complètement le système. En revanche, ce ne serait pas le cas si les agents d'immigration disposaient du pouvoir discrétionnaire de décider dans chaque cas. Au fond, tout ce que je demande, c'est qu'on ne limite pas la définition en disant qu'un oncle ou une tante seront obligatoirement exclus de la définition de l'unité familiale, parce que cela correspond à notre propre expérience. C'est tout.

Le président: Le système que vous décrivez pourrait cependant ouvrir la porte à des accusations de discrimination fondées sur l'origine nationale, ou sur les coutumes nationales, car...

#### M. Murphy: Cela est déjà arrivé.

Le président: ...Les ressortissants de certains pays pourraient arriver en beaucoup plus grand nombre que ceux d'autres régions du monde. Le problème n'est pas simple.

M. Allmand: Comme vous le savez, quand un réfugié est rejeté par la Commission, il peut interjeter appel non pas sur les caractéristiques particulières de son cas, mais seulement sur des points de droit. En fait, la seule possibilité d'appel sur

minister for admission on humanitarian and compassionate grounds. That's the only way you can really get around a horrible decision by the board rejecting a refugee. Some cases were described by the previous witnesses from Winnipeg.

Parliament in its wisdom gave the minister the right to admit certain individuals on humanitarian and compassionate grounds. Every minister since that provision was put in used those provisions, including Barbara McDougall, including Benoît Bouchard and all those before them.

At the previous witness a few minutes ago, I don't know whether it was Mr. Fee or Mr. Chadwick who were wondering why everybody was attacking poor Mr. Valcourt. I am absolutely convinced that Mr. Valcourt has decided not to use these provisions, not even to read the mail, not to even listen. He has made up his mind not to use these provisions. While I have said that Mr. Valcourt is a very charming fellow and I don't mind having a drink with him and playing cards with him, he is absolutely heartless as an immigration minister in not using these provisions.

I get about ten cases a week—and the chairman asks whether we examine these to see whether they are really deserving—from all over the country that I believe should be admitted on humanitarian and compassionate grounds.

I write letters to the minister. Most of them come from Toronto and Montreal, I must admit. A few come from the west and a few from the east. They are not even. . . We phone, we write, and we are almost ridiculed on the phone.

I am wondering what your experience is in Vancouver in appealing on humanitarian and compassionate grounds in recent months. Are you getting better results than I am or better than the people in Toronto and Montreal are getting? This is the only safety valve when there is a deserving case. What is your experience in appealing to the minister and the department on humanitarian and compassionate grounds? Are you getting better results than I am?

• 1550

Ms Begg: Unfortunately, our experience bears you out. Our acceptance rate in Vancouver is something like 0.05%, so it's a little better than Winnipeg, but the majority of my colleagues tell me that when they put in an application for H and C, it goes into a black hole and they never get anything.

Recently I submitted one in July and got an acknowledgement in August. I was very happy that I got an acknowledgement and perhaps someone was going to read it, but I never have any hope that they will be successful, and I explained to my clients that this is not unreasonable.

In fact, we see the H and C as imposing a higher standard that the refugee test, because under H and C you have to show that you are going to suffer. In the refugee test, all you have to show is a well-founded fear of persecution, so we think the guidelines under the H and C actually impose a higher test to satisfy.

### [Translation]

les caractéristiques du cas est offerte par la présentation d'une demande au ministre fondée sur des arguments humanitaires. C'est la seule possibilité de contourner une décision de rejet d'un réfugié par la Commission. Les témoins de Winnipeg qui vous ont précédés ont mentionné des cas à ce sujet.

Dans sa sagesse, le législateur a donné au ministre le droit d'admettre certaines personnes au Canada, par compassion ou pour des raisons humanitaires. Or, depuis l'existence de cette disposition, chaque ministre de l'Immigration, y compris Barbara McDougal et Benoît Bouchard, s'en est prévalu.

Cela dit, les témoins qui vous ont précédés, M. Fee ou M. Chadwick, je ne sais plus, se demandaient pourquoi tout le monde attaque le pauvre M. Valcourt. Pour ma part, je suis absolument convaincu que M. Valcourt a décidé une fois pour toute de ne pas se prévaloir de cette disposition, de ne même pas lire les lettres qui lui sont adressées à ce sujet. Certes, je conviens que M. Valcourt est tout à fait charmant, et je n'ai aucune difficulté à prendre un verre ou à jouer aux cartes avec lui, mais je suis convaincu que c'est un ministre de l'Immigration qui a un coeur de pierre, car il refuse de prévaloir de cette disposition.

Je puis vous dire que l'on me parle chaque semaine d'une dizaine de cas, de toutes les régions du pays, de personnes qui devraient, à mon avis, être automatiquement admises pour des raisons humanitaires ou de compassion.

Je reconnais que la plupart de ces cas viennent de Toronto et de Montréal, et qu'il y en a très peu de l'Ouest ou de l'Est. Quoi qu'il en soit, nous écrivons au ministre, nous téléphonons à son bureau, mais on se moque presque de nous lorsque nous le faisons.

J'aimerais donc savoir quelle est la situation à Vancouver, dans le cas des appels pour des raisons humanitaires ou de compassion. Obtenez-vous de meilleurs résultats que moi ou que les gens de Toronto et de Montréal? Dans certains cas, une demande au ministre est la seule solution possible. Quelle est donc la situation pour les candidats de Vancouver?

Mme Begg: Hélas, notre expérience confirme ce que vous dites. À Vancouver, notre taux de succès est de l'ordre de 0,05 p. 100, ce qui peut être un peu mieux qu'à Winnipeg. Quoi qu'il en soit, la majeure partie de mes collègues me disent que les demandes qu'ils présentent dans la catégorie H et C ne nous donnent jamais rien. C'est comme si elles tombaient dans un trou noir.

J'ai présenté une telle demande en juillet, et j'ai obtenu l'accusé de réception en août. Je suis déjà heureuse d'avoir eu un accusé de réception, puisque cela me permet de penser que quelqu'un va au moins examiner la demande, mais je ne me fais jamais beaucoup d'illusions à ce sujet. J'ai d'ailleurs expliqué la situation à mes clients.

En fait, nous croyons que la catégorie H et C revient à imposer des critères plus rigoureux que pour les réfugiés, étant donné que le demandeur doit prouver qu'il va souffrir. Dans le cas de réfugiés, il suffit de montrer que l'on a une crainte légitime de persécution. Le critère est donc plus élevé pour la catégorie H et C.

Mr. Allmand: When Ms McDougall was there, when Benoît Bouchard was there, did you at least get some cases through and accepted? Did you have better access and use of that provision than you do now?

Ms Begg: Yes.

Mr. Allmand: I have asked the minister in the House of Commons why he's changed the policy. I've asked him in the standing committee why he's changed the policy. I have also asked him by letter, but he never answers me. In other words, he ignores me and he ignores everyone who tries to ask him why he's changed. It's the same government, just a different minister, but he won't answer.

Ms Begg: Our experience is the same. In fact, the guidelines were changed somewhat after the current Minister of Immigration came in. Although we routinely submit them to the minister's office, we're now supposed to refer all H and C applications from certain countries to the local CIC office. Bear in mind that these are the same people who brought an inquiry against the refugee claimants in the first place, went through the process of eligibility, fought or conceded the credible basis hearing, ducked out for the process of the CRDD, and then we are supposed to go back and ask them to review this on a humanitarian level?

From my dealings with local officers, I know that in their office the applications go into a black hole. When they try to deal with them in a positive manner, they're sent to the supervisor for review and they're probably refused at that point.

Mr. Allmand: On a final point, it appears that the popular media in Vancouver have convinced a lot of people in the lower mainland and the Vancouver area that crime in Vancouver is being dominated by Asian gangs—i.e., immigrants. As the opposition critic from Vancouver I get letters saying I have to do something about these terrible Asian gangs that are preying on Vancouverites and so on.

We've heard other testimony before this committee that while certain immigrants are involved in crime, in fact the level of crime among immigrants and refugees is less than it is among native born Canadians. This was across the country. They weren't speaking of any one city.

A few days ago we heard testimony that immigrants on the whole had a higher participation in the labour force and also were less reliant on welfare, which goes against many myths. You're from Vancouver. What is your experience? Be as objective as possible. Is crime in Vancouver being driven by immigrants or is this simply a myth stirred up by hot-liners and certain newspaper and media people?

[Traduction]

M. Allmand: Aviez-vous un peu de succès avec M<sup>me</sup> MacDougall ou M. Benoît Bouchard? Les résultats étaient-ils plus positifs?

Mme Begg: Oui.

M. Allmand: J'ai interrogé le ministre à la Chambre des communes pour savoir pourquoi il avait changé la politique. Je lui ai posé la même question au sein du comité permanent. Je la lui ai aussi posée par lettre. Il ne m'a jamais répondu. Autrement dit, il m'ignore et il ignore délibérément tous ceux qui veulent savoir pourquoi il a changé cette politique. C'est le même gouvernement mais ce n'est plus le même ministre. Il refuse de répondre.

Mme Begg: Nous avons constaté la même chose. En fait, les lignes directrices ont été modifiées peu après l'arrivée du ministre de l'Immigration actuel. Bien que nous présentions régulièrement des cas au bureau du ministre, nous sommes maintenant censés adresser toutes les demandes de la catégorie H et C concernant certains pays au bureau local de la Commission de l'immigration. N'oubliez pas d'ailleurs qu'il s'agit de candidats qui avaient demandé le statut de réfugié, qui avaient fait l'objet d'une enquête, dont on avait évalué l'admissibilité, qui s'étaient battus pour prouver qu'ils avaient des craintes crédibles, qui ne s'étaient fait aucune illusion sur le processus de la Commission, et pour lesquels nous sommes ensuite censés demander un nouvel examen pour des raisons humanitaires.

D'après mes contacts avec les agents locaux, je sais que les demandes adressées à certains bureaux vont directement dans un trou noir. Si les agents essaient de les traiter de manière positive, les dossiers sont ensuite envoyés à un supérieur et elles ont toutes les chances d'être refusées à ce niveau.

M. Allmand: Une dernière remarque. Il semble que la presse populaire de Vancouver soit parvenue à convaincre beaucoup des citoyens de la région qu'une bonne partie des crimes locaux sont le fait de bandes asiatiques, c'est-à-dire des immigrants. Comme critique de l'opposition pour Vancouver, je reçois des lettres de citoyens qui m'implorent de faire quelque chose au sujet de ces terribles gangs asiatiques qui terrorisent la région.

Or, selon d'autres témoins que nous avons accueillis, s'il est vrai que certains immigrants commettent des crimes, la réalité est que le taux de criminalité parmi les immigrants et les réfugiés est inférieur à ce qu'il est chez les Canadiens d'origine. Et cela vaut pour tout le pays, et pas seulement pour une ville particulière.

J'ai entendu il y a quelques jours des témoignages selon lesquels le taux de participation des immigrants à la population active était en fait plus élevé que pour le reste de la population. Cela veut dire que les immigrants étaient moins tributaires du bien-être social, ce qui va à l'encontre des idées reçues. Puisque vous venez de Vancouver, comment jugez-vous la situation? Soyez la plus objective possible. La criminalité à Vancouver est-elle dominée par les immigrants ou cette affirmation n'est-elle qu'un mythe propagé par certains médias?

Ms Begg: We certainly have had a lot of trouble with the local media in Vancouver, but we've also had a lot of trouble with the local police in Vancouver. They make those sorts of statements in the Vancouver newspapers and help create racial intolerance that we can do without.

• 1555

For example, about six months ago MOSAIC as an agency had to respond by talking to the mayor of Vancouver and then setting up a meeting with the police commissioner to respond to a police officer who had spoken about a round-up. There was a drug round-up in Vancouver. We have quite a drug problem. I think about 105 people were arrested, of whom a certain percentage were Latin Americans living in the downtown east side. As I was telling you before, these basically are people who come, live on welfare, and are forced by the poverty in which they live to do minor drug deals on the street.

What the article portrayed...the comments of a police officer were—and the whole community felt tainted—that Latin Americans were somehow identified as drug dealers.

Since then we have spoken to the police commissioner and we now in fact have a community liaison process. They have appointed a specific spokesperson, who will always now speak publicly for the police in the local media, and that has been endorsed by the Mayor of the City of Vancouver.

To some extent we have allayed all this. We still get comments now and again, but we have tried to fight the impression that is created in the press, through statements by people who ought to know better. Incidentally, police officers criticizing immigration policy, we felt, was inappropriate and we have told the commissioner. He agreed.

We have tried to attack what we see as racist sort of populist attitudes in the newspaper by pointing out that it is not appropriate to speak in those terms and that in fact immigration populations on the whole are generally law abiding.

With respect to the Asian gang problem that we supposedly have, we have gangs of lots of different origins in Vancouver. As a response to that, the community and MOSAIC participated in and set up an Asian youth task force, which provided a very credible report and held a symposium in May. The report was endorsed by the City of Vancouver and it has now become the new Canadian Youth Task Force.

Simply calling something an Asian gang is very detrimental to the community, which is obviously very large in Vancouver, because not everybody in gangs is Asian or Latin American and because there is no description of their

[Translation]

Mme Begg: Il est incontestable que nous avons eu beaucoup de difficultés avec la presse locale de Vancouver, et aussi avec la police locale. Les policiers font des déclarations de ce genre aux journalistes, ce qui stimule l'intolérance raciale, dont nous pourrions fort bien nous passer.

Il y a environ six mois, MOSAIC a dû répondre à ce genre de déclaration en discutant avec le maire de Vancouver puis en organisant une rencontre avec le chef de la police. Il y avait en effet eu des arrestations de trafiquants de drogue à Vancouver, et je dois dire que nous avons un gros problème à ce sujet. Je crois me souvenir que 105 personnes avaient été arrêtées, dont certaines étaient d'origine latino-américaine et résidaient dans le quartier est de la ville. Comme je vous le disais plus tôt, il s'agit essentiellement là de personnes qui arrivent chez nous, qui dépendent du bien-être social et qui sont obligées, à cause de leur pauvreté, de faire des petits trafics de drogue dans la rue.

Or, selon les déclaration d'un agent de police ayant participé à l'opération, on avait l'impression que tous les Latinoaméricains étaient des trafiquants de drogue.

Depuis lors, nous avons parlé au chef de la police et nous avons établi un processus de liaison communautaire. La police a nommé un porte-parole, qui sera chargé de toutes les relations de la police avec les médias locaux, et cette méthode a été appuyée par le maire de Vancouver.

Dans une certaine mesure, le problème s'est déjà atténué. Certes, il y a encore parfois des commentaires de ce genre qui sont propagés par la presse, qui devrait pourtant être beaucoup plus éclairée, et nous essayons de réagir à cette situation. Je précise en passant que nous avons dit au chef de la police qu'il nous paraissait tout à fait inacceptable que des agents de police critiquent la politique de l'immigration comme ils l'ont fait, et il a été d'accord avec nous.

Nous nous sommes efforcés de lutter contre ce que nous considérons être des attitudes racistes de la part de certains journaux, en disant qu'il n'est pas acceptable de parler des gens de cette manière et que, dans la réalité, les immigrants sont généralement respectueux de la loi.

Pour ce qui est du problème des gangs asiatiques que nous sommes censés avoir, je dois dire qu'il y a des gangs de toutes sortes d'origines différentes à Vancouver. Je précise aussi que MOSAIC et d'autres organisations communautaires ont participé à la mise sur pied d'un groupe de travail pour les jeunes Asiatiques. Ce groupe a produit un rapport très crédible et a organisé un symposium en mai. Le rapport a été endossé par la ville de Vancouver, et cet organisme est maintenant devenu le nouveau Groupe de travail pour les jeunes Canadiens.

Quand on parle d'un gang asiatique, cela nuit beaucoup à toutes les personnes d'origine asiatique, qui sont évidemment très nombreuses à Vancouver, étant donné qu'il est évident que tous les gangs ne sont pas nécessairement

status. A lot of the time these are Canadian citizens. It has nothing really to do with immigration, except where there are youth gangs, the question is whether it is as a result of their inability to integrate into the society. If so, why is that? That is what the report was set up to address.

We have had a lot of community input and we are actually attacking the problem of the way it is presented in the press, with the co-operation of the police and the City of Vancouver.

Mr. Allmand: That's an excellent way. Thank you.

Mr. Murphy: There is another aspect to that issue, just to comment quickly. One of the things that we produced was a report to describe the phenomenon of youth at risk, kids between the ages of 11 and 18 who were at risk of getting involved with some gang or another. The definition they used for "at risk" was people who had what is called low social capital.

Low social capital was described a number of different ways, but it included immigrant status—kids who had come from another country, whose families were immigrants, who were in the Canadian school system, and who felt conspicuous both by their accent and by the fact they might have been visible minorities. Another aspect of that was their adolescence, the normal trauma people go through when they are pre-teens and early teens. Another aspect of that was low income. There are various factors that contribute to social capital.

The premise of the study was that kids who had low social capital were more at risk. Consequently, the solution to that was to increase social capital. Part of that is done through education, prevention, training, recreation and so on.

One of our experiences in this discussion was finding ourselves at loggerheads with the enforcement side of things. That is to say, we are all after the same dollar. We need funding to provide programs. The enforcement agencies describe a situation that is virtually out of control, as a justification for getting increased funding so that they can respond to the issue. We argue that, no, we don't need enforcement, we want prevention and we want to do education and all the rest of the things we feel are positive initiatives that we can take to discourage kids from getting involved.

#### 1600

This debate goes on. We get stuck in this. The question you just asked relates very much to that. Part of it is a public relations exercise. The public has opinions on all of these things. How do we influence those opinions? Quite frankly, the debate has created to some extent a perception that there is a gang problem that's out of control.

Mr. Heap: Thank you, friends, for coming and for the work you're doing. I know there are a lot of volunteers as well.

### [Traduction]

asiatiques. Ils ne sont pas non plus tous latino-américains. Dans bien des cas, on y trouve des Canadiens pure laine. En fait, ce problème n'a rien à voir avec l'immigration, sauf en ce qui concerne les gangs de jeunes; c'est un problème de difficulté d'intégration à notre société. Nous devrions donc nous demander quelles en sont les causes profondes. Voilà ce qu'essaient de faire les auteurs du rapport dont je viens de parler.

En conclusion, nous nous attaquons sérieusement au problème des ragots propagés par la presse, et nous le faisons avec la collaboration de la police et de la municipalité.

M. Allmand: J'en suis fort heureux.

M. Murphy: Si vous me le permettez, je voudrais évoquer un autre aspect de ce problème. Nous avons produit un rapport décrivant le phénomène des jeunes en situation de risque, c'est-à-dire de jeunes de 11 à 18 ans qui risquent d'être impliqués dans des gangs. Pour définir la notion de risque dans ce contexte, on parlait dans ce rapport de faible capital social.

Le faible capital social peut être défini de plusieurs manières différentes, mais c'est une notion qui englobe le statut d'immigrant. Il s'agit donc de jeunes originaires d'un autre pays et dont la famille a immigré au Canada. Ils sont entrés dans le système scolaire canadien, où ils n'ont pas particulièrement réussi à s'intégrer à cause de leur accent et du fait qu'ils font partie d'une minorité visible. S'ajoutent à ces facteurs les traumatismes normaux que connaissent les adolescents. S'y ajoute enfin un problème de revenus modiques. Tous ces facteurs contribuent au capital social.

L'hypothèse de l'étude réalisée était que les jeunes ayant un faible capital social sont plus en situation de risque. En conséquence, la solution au problème est de rehausser leur capital social, ce que l'on peut faire par l'éducation, la prévention, la formation professionnelle, les loisirs, etc.

Durant les discussions qui ont mené à la rédaction de ce rapport, nous avons fait face aux services de police, étant donné que nous essayons tous d'obtenir des fonds à partir des mêmes budgets. Nous avons besoin de fonds pour offrir des programmes aux jeunes. Or, les services de police présentent la situation comme si elle était quasiment incontrôlable, ce qui justifie à leurs yeux l'obtention de crédits accrus. Notre argument à nous est que nous n'avons pas besoin de renforcer les services de police mais plutôt les services de prévention, d'éducation et autres. En d'autres mots, nous croyons qu'il faut prendre des mesures positives pour dissuader les jeunes de faire partie des gangs.

Le débat se poursuit. La question que vous avez posée touche directement ce problème. Pour le résoudre, il faut aussi reconnaître que nous avons un travail de relations publiques à faire. En effet, nous devons tenter d'influer sur l'opinion publique à ce sujet. Très franchement, le débat a, dans une certaine mesure, donné l'impression à la population qu'il y a à Vancouver un problème de gangs que nous ne pouvons plus maîtriser.

M. Heap: Merci beaucoup, mes amis, d'être venus témoigner et de faire ce que vous faites. Je sais que beaucoup de bénévoles contribuent à votre travail.

I have a question on Ms Begg's remark about the elimination of designated counsel and later referral to it in connection with the duty to disclose information to the immigration officer.

Under the existing act, of course, the designated counsel is not on duty at the airport, at the port of entry, as such, but at the inquiry where the person may make a refugee claim. If they're not on duty there, then they're available. If the designated counsel were to be reintroduced, as you advocate, what procedure would be used to make sure the counsel was available at the point and to the person needed?

Ms Begg: You could adopt the procedure in place now. I understand that when people come to the port of entry, designated counsel gets to them through Immigration. In our province they contact a firm of accountants, Peat Marwick, who then go through a list of lawyers they have designated. They appoint somebody. That person goes down to the border. Usually the port of entry claimant is returned to the United States under a special arrangement we have with the United States. They are returned back for a period of up to 30 days and then told to come back for their inquiry. The lawyer goes down to the border and takes the information necessary to proceed with the inquiry. Usually the inquiry is conceded. It's done at the border but it wouldn't necessarily have to be done at the border.

Our position would be that a senior immigration officer doesn't have to take any more information at the port of entry than they do at the moment to decide whether to allow the person in, to wait to see a lawyer or to ask them to wait for a few days in the United States, have counsel appointed. I obviously have an interest in this, but to our mind the process is actually made more efficient by the provision of counsel. It speeds up access to the information. It speeds up the provision of the information to the senior immigration officer, who sometime struggles for literally five or six hours at the border in an interview with a refugee claimant.

Recently a Guatemalan came in a wheelchair to the border by himself, having been shot six times by the Guatemalan army. He made it through the underground, got to the border and was kept in detention for six hours, having statements taken from him. When we get to the refugee board, whatever statements they make at the border always come up. One of the things I noticed in his statements, right in the documents, was that he kept asking to see a lawyer. He was told no. If he wanted to see a lawyer he could go back to the United States and find a lawyer. That's very hard for somebody who is coming in like that.

Mr. Heap: I must admit I'm a little puzzled. I don't think it's quite what I hear about at Pearson International in Toronto. It may be quite all right if there's a difference. I'm trying to understand. You say you've had a system of designated counsel. When he asked to see a lawyer he was told he couldn't have a lawyer. He had to go back to the United States.

# [Translation]

Je voudrais poser une question à  $M^{me}$  Begg au sujet de ce qu'elle a dit sur l'élimination de l'avocat désigné, dans le contexte du devoir de divulguer des renseignements à l'agent d'immigration.

En vertu de la loi actuelle, l'avocat désigné n'est pas en poste à l'aéroport ou au point d'entrée. Il agit à l'étape de l'enquête concernant le candidat au statut de réfugié. S'il n'est pas présent, il est de toute façon disponible. Si on devait rétablir le poste d'avocat désigné, comme vous le recommandez, comment pourrait-on s'assurer qu'il est disponible là et au moment où la personne en a besoin?

Mme Begg: Il suffirait de maintenir la procédure en place. Si je comprends bien, lorsque le candidat arrive au point d'entrée, l'avocat désigné l'accompagne au service d'immigration. Dans notre province, on peut s'adresser à un cabinet de comptables, Peat Marwick, qui désigne un avocat faisant partie d'une liste et cet avocat se rend à la frontière. En règle générale, le demandeur qui se trouve au point d'entrée est renvoyé aux États-Unis, en vertu d'une entente spéciale que nous avons avec ce pays. Il y est renvoyé pour une période pouvant aller jusqu'à 30 jours, après quoi on lui dit de revenir pour son enquête. L'avocat se rend alors à la frontière avec les informations nécessaires pour la tenue de l'enquête. En règle générale, l'enquête se tient à la frontière, mais elle peut aussi se tenir ailleurs.

Notre position est qu'un agent principal d'immigration n'aurait pas besoin d'amener au point d'entrée plus d'informations que celles dont il a besoin pour décider de laisser entrer ou non la personne, de lui demander de voir un avocat ou de lui demander d'attendre quelques jours aux États-Unis pour qu'un avocat soit désigné. Évidemment, je suis un peu en conflit d'intérêts en disant cela, mais, à notre avis, le processus est plus efficace lorsqu'il y a un avocat, car cela accélère le traitement des informations. Cela permet à l'agent principal d'immigration d'obtenir plus rapidement les renseignements pertinents, et il ne faut pas oublier que certains agents sont parfois obligés de lutter pendant cinq ou six heures d'entrevue avec le demandeur à la frontière.

Récemment, un citoyen guatémaltèque est arrivé de luimême à la frontière dans un fauteuil roulant. Il avait été atteint de six balles par des militaires guatémaltèques. Ayant réussi à s'échapper, il est arrivé à la frontière où on l'a gardé en détention pendant six heures pour recueillir ses déclarations. Lorsque l'affaire passe devant la Commission du statut de réfugié, toutes les déclarations faites à la frontière sont prises en considération. Or, dans le cas de ce Guatémaltèque, j'ai constaté qu'il n'avait cessé de réclamer un avocat mais que cela lui avait été refusé. S'il voulait voir un avocat, lui avait—on dit, il n'avait qu'à en chercher un aux États—Unis. Franchement, dans un cas comme celui—là, cela aurait été très difficile.

M. Heap: Je dois reconnaître que je suis un peu troublé. En effet, ce n'est pas ce que j'entends dire au sujet des services d'immigration de l'aéroport Pearson, à Toronto. Peut-être la situation y est-elle différente? J'essaie de comprendre. Vous dites que vous avez un système d'avocat désigné. Or, quand cette personne a demandé un avocat, on lui a dit qu'il ne pouvait pas en avoir et qu'il devait retourner aux États-Unis.

Ms Begg: He was told that by the immigration officer.

Mr. Heap: Was that in violation of the required practise? Was the immigration officer giving him the wrong answer?

Ms Begg: In theory, no. The act now says, and the Federal Court has said in the Deghani decision, a matter that's going before the Supreme Court of Canada, that counsel doesn't have to be provided at the port of entry, counsel only has to be provided at the credible basis hearing.

A senior immigration officer is involved in taking a quite different type of information from that proposed under the new legislation. At the border now they normally don't get into the refugee claim very much. With the duty to disclose under Bill C-86, there are going to be a lot of consequences to whatever information is given to the senior immigration officer. All we're saying is it would obviously be beneficial to the claimant, but it's a responsibility of ours to make sure people know the consequences of what they're going to be saying to the immigration officer.

• 1605

You could, for example, in British Columbia, have a duty counsel system that would probably work out to be less expensive, and simply have lawyers on a retaining basis going one or two days a week to the border, so that when claimants arrived the senior immigration officer would say well there's no one here today, but on Tuesdays and Thursdays we have a lawyer here; why don't you come back then, and in the meantime here's your permit to be in the United States for just a few days.

I can't see that system would be very expensive, but it would balance our international obligations with fairness to the claimant.

Mr. Heap: What you describe is, in part at least, similar to what I hear of at Fort Erie and Niagara Falls, and so on, and has been going on for some years. There have been some wrinkles and problems, but generally speaking, turning a person back to the United States with a prescribed date of return when whatever party will be available is an accepted practice for those Ontario points; I take it that it's not the accepted practice in British Columbia.

Ms Begg: I think it generally is the accepted practice. I think the difficulty is—

Mr. Heap: But it's not required?

Ms Begg: It's not required at that point. I think it is the accepted practice but the difficulty is that under Bill C-86 there would be a lot of discretion given to senior Immigration officers that might lead to the sort of abuse I just mentioned in that one case I personally know of, and we're very worried about the potential for abuse.

[Traduction]

Mme Begg: C'est ce que lui a dit l'agent d'immigration.

M. Heap: Cela constituait-il une infraction à la politique en vigueur? L'agent d'immigration lui a-t-il donné une réponse erronée?

Mme Begg: En théorie, non. En vertu de la loi, et cela a été confirmé par la Cour fédérale dans l'affaire Deghani, qui va être portée devant la Cour suprême du Canada, on n'est pas obligé de fournir un avocat au point d'entrée, mais seulement lors de l'audience concernant la crédibilité du demandeur.

L'agent principal d'immigration recueille informations tout à fait différentes de celles prévues par le nouveau texte de loi. Normalement, à la frontière, on n'examine pas en détail les arguments du demandeur. Comme le projet de loi C-86 comporte un devoir de divulgation, cela aura beaucoup d'effets renseignements qui sont fournis à l'agent principal d'immigration. Tout ce que nous disons, c'est que ce serait évidemment dans l'intérêt du demandeur, mais qu'il nous appartient à nous de veiller à ce que les gens comprennent bien les conséquences de ce qu'ils vont dire à l'agent d'immigration.

En Colombie-Britannique, par exemple, on pourrait sans doute avoir un système d'avocats en disponibilité, ce qui serait probablement moins cher. Les avocats seraient disponibles un ou deux jours par semaine pour se rendre à la frontière et, lorsque des demandeurs arriveraient, l'agent principal d'immigration leur dirait que l'avocat sera disponible le mardi et le jeudi, par exemple. Le demandeur serait alors invité à revenir le jour approprié et on lui remettrait entre-temps le permis nécessaire pour qu'il reste aux États-Unis pendant quelques jours.

Je ne pense pas qu'un tel système serait dispendieux, et il nous permettrait de nous acquitter d'une responsabilité internationale tout en restant justes à l'égard du demandeur.

M. Heap: Le système que vous décrivez me paraît assez semblable, tout au moins en partie, à celui qui existe à Fort Érié, Niagara Falls et ailleurs, depuis plusieurs années. Certes, il peut y avoir parfois des difficultés mais, dans l'ensemble, les agents de ces postes-frontières ont l'habitude d'inviter les intéressés à retourner aux États-Unis en leur demandant de revenir à une certaine date pour que toutes les parties concernées soient disponibles. Je crois comprendre que tel n'est pas la pratique en Colombie-Britannique?

Mme Begg: Si, je crois que c'est la pratique généralement acceptée, mais le problème est que. . .

M. Heap: Ce n'est pas la procédure obligatoire?

Mme Begg: Ce n'est pas obligatoire. La difficulté que pose le projet de loi C-86 est que l'agent principal d'immigration aurait beaucoup de latitude, ce qui risquerait d'entraîner certains abus, comme celui que j'ai mentionné tout à l'heure. Voilà ce qui nous préoccupe.

Mr. Heap: I understand the Deghani case has not been tested, and meanwhile Deghani's been deported back to Iran and has not been heard from since. I can't find out what's going to happen to his case, and if it should be heard and won on his behalf, whether he's alive to take advantage of it. But has there been any other test in the courts of this right of counsel?

Ms Begg: Not that I'm aware of, at the port of entry.

Mr. Heap: I have a further question; I'm not sure if I heard you right. You were speaking about the irony of advertising how Canada, I guess, assisted in the smuggling of blacks out of the United States in the past century, while at the same time we have legislation to increase the penalties for Canadians doing the same thing now, and you mentioned something about even a family being penalized for helping. Are you speaking theoretically and hypothetically or has that happened?

Ms Begg: Well, it hasn't happened yet because the proposal in Bill C-86 is that you simply have to be a person aiding or abetting someone to get into Canada. Theoretically that could include family members. There's no reason why it wouldn't include family members.

Mr. Heap: Well, I should have the bill right at the tip of my mind, as it were, but what has changed in that respect? What I understand is that in the existing legislation, and we debated this five years ago, any person, family or other, might be subject to that sort of charge, but the government introduced, during the proceedings on the bill, an amendment to say the charge would not be laid without the express written permission of the Attorney General.

Ms Begg: Well, obviously that safety net doesn't exist anymore. There is no requirement that the Attorney General give their permission to prosecute.

Mr. Heap: Does that mean then there would be almost an obligation or a compulsion on staff to lay charges, that they wouldn't even be able to exercise discretion about not laying charges?

Ms Begg: I'd have to get the express wording in the act because I don't remember whether it's imposed and obligatory or discretionary terms. My understanding is it would be discretionary, but I'd have to find the right section in the act. I don't have it in hand at the moment.

Mr. Heap: If you do sometime find it and wish to let me know, I'd like to know how it has changed with respect to a family member. My impression was that anybody, including a family member, could have been implicated before, but I've learned accidentally that the Attorney General's screening, as you say, is no longer there. I think that may be an oversight. I think it's an important matter.

• 1610

As I remember, it was introduced during the committee hearings on Bill C-55 five years ago—after it became plain that we might have the interesting scenario of seeing a person being charged and going to jail for doing that while

[Translation]

M. Heap: Je crois comprendre que l'affaire Deghani n'a pas encore été jugée. Entre-temps, Deghani a été déporté en Iran, son pays d'origine, et on n'entend plus parler de lui. Je n'arrive pas à savoir où en est l'affaire, et je ne sais même pas si une décision positive lui serait utile, car je ne sais pas s'il vit encore. Y a-t-il cependant eu d'autres affaires devant les tribunaux au sujet de ce droit d'avoir un avocat.

Mme Begg: Pas à ma connaissance, en ce qui concerne les services d'un avocat au point d'entrée.

M. Heap: J'ai une autre question à vous poser. Je ne sais pas si je vous ai bien compris quand vous avez évoqué la situation ironique présentée par le fait que le Canada se dit fier d'avoir permis à des Noirs de s'échapper illégalement des États-Unis, au siècle dernier, alors que nous sommes en ce moment saisi d'un projet de loi qui alourdirait les peines imposées aux Canadiens qui voudraient agir de même aujourd'hui. Vous avez dit que les peines pourraient même être imposées à toute la famille d'une personne qui voudrait aider un réfugié. Cela est-il déjà arrivé ou était-ce simplement une hypothèse?

Mme Begg: Non, cela n'est pas encore arrivé. Cependant, dans le projet de loi C-86, les sanctions pourraient être imposées à une personne qui aide quelqu'un à entrer au Canada. En théorie, cela pourrait inclure les membres de la famille. Il n'y a aucune raison pour qu'ils ne fassent pas partie de cette catégorie.

M. Heap: En quoi cela diffère-t-il de la situation actuelle? Si je me souviens bien du texte de loi dont nous avons débattu il y a cinq ans, toute personne pourrait être sujette à ce genre d'accusation, et cela pourrait s'appliquer aux membres de la famille. Cependant, le gouvernement avait alors accepté un amendement prévoyant que l'accusation ne serait pas portée sans l'autorisation écrite et explicite du Procureur général.

Mme Begg: Manifestement, cette mesure de sauvegarde n'existe plus. Il n'est plus maintenant exigé d'obtenir l'autorisation du Procureur général.

M. Heap: Cela veut-il dire que les responsables seraient presque obligés d'intenter des poursuites, ou seraient fortement poussés à le faire, c'est-à-dire qu'ils n'auraient plus aucune latitude à cet égard?

Mme Begg: Je devrais relire la partie pertinente du texte de loi car je ne me souviens plus s'il s'agit d'une disposition obligatoire ou discrétionnaire. Je crois comprendre que les responsables jouiraient toujours d'une certaine latitude pour intenter ou non des poursuites, mais je devrai vérifier.

M. Heap: Quand vous aurez trouvé le texte, pourriez-vous me donner la réponse à ma question? J'avais l'impression que l'inculpation éventuelle des membres de la famille était déjà prévue dans la loi actuelle, mais j'ai appris par hasard que la limite imposée par l'obligation de s'adresser au Procureur général serait abolie du projet de loi actuel. C'est peut-être simplement un oubli mais il est important.

Si je me souviens bien, l'amendement avait été proposé lors des audiences du comité sur le projet de loi C-55, il y a cinq ans, lorsque nous avions constaté qu'une personne risquait fort bien d'être accusée et d'être envoyée en prison

wearing the medal she had received from the Governor General for helping refugees. Whether that was the reason the Attorney General got into it I don't know, but that person is still doing the same thing. So if they take that away, they may still have the pleasure of entertaining her in jail. I'm not sure how long the prison term is.

On the matter of Salvadorans and Guatemalans getting rid of their documents so that they can call themselves Mexicans in the U.S., thus only being deported to Mexico instead of farther south. . . I take it you've talked to some of them. What do they say? Do they normally truthfully identify their country of origin?

Ms Begg: Yes, because they have nothing to fear when they come to Canada. They know they will at least have their claim heard, and they know there's a reasonable chance they'll be accepted if they have a good claim.

Mr. Heap: So their lack of documents—possibly they couldn't get documents or they had them and destroyed them—hasn't been a problem for the procedures in Canada?

Ms Begg: It's had no adverse effect whatsoever on any claims that I've dealt with, and in the past five years I've dealt with over 200. It's never been an issue. I've always told my clients that they must get documents. I don't care how they get them but they must get them, because the refugee board will need them. It's something we've always been able to prove somewhere or another.

Mr. Heap: Thank you.

Mr. Chadwick: Earlier you mentioned the haste with which the legislation is being pushed through. In my community—perhaps every member of Parliament has immigration difficulties in their area—one of the big concerns is that family reunification is not fast enough. When we tell them that Bill C-86 will speed up that process, they want the legislation through in a hurry. So haste in the legislation, in this respect, will be helpful to a lot of people.

You said that refugees do not leave their countries on their own. What would you call an individual who gets a visitor's visa and then declares refugee status in the country where he goes?

Ms Begg: A refugee claimant. To my mind, it doesn't make any difference. The point is that they don't leave their country voluntarily. Some people do come with visitor's visas. I've had cases where they see the freedoms that people enjoy here and they realize they cannot go back to the system they lived under before. That's one scenario.

Depending on where they live, people can find it fairly easy or very difficult to get a visitor's visa. For example, there's no Canadian embassy or consular office in El Salvador. You have to wait for a representative to come once a week or once a month to hand out the visas.

### [Traduction]

après avoir reçu une médaille du gouverneur général pour avoir aidé des réfugiés. Il faut reconnaître que cela aurait été une situation assez piquante. Je ne sais pas si c'est pour cette raison que l'on a prévu l'intervention du Procureur général, mais la personne à laquelle je songe continue de faire la même chose. Si on supprime cette disposition, nos geôliers risquent à nouveau d'avoir le plaisir de l'accueillir. Je ne sais pas quelle est la longueur de la peine d'emprisonnement prévue.

En ce qui concerne les Salvadoriens et les Guatémaltèques qui se débarrassent de leurs documents pour pouvoir passer pour des Mexicains aux États-Unis, ce qui veut dire qu'ils ne seraient déportés qu'au Mexique, et non pas dans leur pays d'origine, je suppose que vous avez pu parler avec certains d'entre eux. Que disent-ils? Acceptent-ils normalement de révéler leur véritable pays d'origine?

Mme Begg: Oui, car ils n'ont rien à craindre quand ils arrivent au Canada. Ils savent que leur demande sera au moins entendue et qu'ils ont une chance raisonnable d'être acceptés si leurs arguments sont fondés.

M. Heap: Donc, l'absence de documents—parce qu'ils n'en avaient pas ou parce qu'ils les ont détruits—ne leur pose pas de problème au Canada?

Mme Begg: Cela n'a eu strictement aucun effet négatif sur les dossiers dont je me suis occupée, et j'en ai traité plus de 200 au cours des cinq dernières années. Cela n'a jamais posé de problème. J'ai toujours dit à mes clients qu'ils devaient obtenir des documents et que la manière dont ils les obtenaient m'importait peu, l'essentiel étant qu'ils puissent en produire devant la Commission du statut de réfugié. C'est quelque chose que nous avons toujours pu prouver, d'une manière ou d'une autre.

M. Heap: Merci.

M. Chadwick: Vous avez évoqué plus tôt la précipitation avec laquelle on veut faire adopter ce texte de loi. Dans ma député communauté-et chaque fédéral connaît probablement des problèmes d'immigration dans circonscription-l'une des principales inquiétudes est que la réunification des familles n'est pas assez rapide. Quand nous disons aux gens que le projet de loi C-86 permettra d'accélérer ce processus, ils souhaitent immédiatement son adoption rapide. Je veux dire par là que la précipitation dont je viens de parler sera probablement fort utile à beaucoup de personnes.

Vous avez dit que les réfugiés ne quittent pas volontairement leur pays. Comment appelez-vous cependant un individu qui obtient un visa de tourisme et qui réclame ensuite le statut de réfugié?

Mme Begg: Un demandeur du statut de réfugié. Dans mon esprit, il n'y aucune différence. Le facteur important est qu'il n'a pas quitté son pays volontairement. J'ai vu des cas de personnes qui sont arrivées ici avec un visa de tourisme et qui ont réalisé, après avoir constaté le degré de liberté dont nous jouissons, qu'il leur était impossible de retourner dans leur pays d'origine. C'est une possibilité.

L'obtention d'un visa de tourisme est plus ou moins facile selon le pays d'où l'on vient. Par exemple, au Salvador, il n'y pas d'ambassade ou de consulat du Canada. Il faut attendre qu'un agent canadien vienne recueillir les demandes de visa, une fois par semaine ou une fois par mois.

Mr. Chadwick: Are there any other consular offices there besides Canada's?

Ms Begg: Yes, I understand there are other consular offices. In fact I think the Canadian representative uses one of the other consular offices, or operates through the auspices of the UNHCR.

Mr. Chadwick: Okay.

Ms Begg: I see nothing wrong with coming a visitor's visa and then making a claim. The refugee board still goes through the process of determining the credibility and the basis of the claim. If it's not there, it doesn't matter how you go here. It's not there. We all lose cases—as the previous speaker said, cases that deserve to be lost—and that's just the reality. It's up to the board to decide whether the fact that you do or don't have a visa is a factor.

Mr. Chadwick: Many people have come into my office and told me that this is the route they would get their families to take—rather than to immigrate. It takes much longer to come here through the proper procedures. They're here instantly with a visitor's visa.

• 1615

Ms Begg: Do you say they're not genuine refugees?

Mr. Chadwick: I'm not saying anything. I'm just saying that this is what people have told me.

Ms Begg: Obviously that's a fact. If you come as a refugee claimant you get here faster than as an independent applicant, but for different reasons. There probably are a lot of cases where people might be eligible to come both ways. Coming by the refugee route, if it gets you out of your country of origin, if you are genuine refugee and determined to be so by the CRDD, I really don't see what difference it makes except that you've managed to get out of your country of origin as quickly as possible.

In fact, having a visitor's visa or having even solicited a passport from your government of origin can go against you in a hearing. The board members will always ask you if you had any problems when you went to get your passport. If not, they'll ask you if you weren't claiming the protection of your government by asking for a passport in the first place. It's a Catch-22 situation.

Mr. Chadwick: When you spoke about not having documents and you're not opposed to that, from my community, where I live, they were here telling us in no uncertain terms that not having documents creates a very serious problem in their community. It's a very serious problem. They have documented many cases of welfare fraud, many cases of fraud in retail shops in the community because they can't identify the individual. If we can't identify people when they come here, are you saying that's okay?

[Translation]

M. Chadwick: Mais n'y a-t-il pas des consulats d'autres pays que le Canada?

Mme Begg: Si, je crois comprendre qu'il y a d'autres bureaux consulaires. De fait, je crois que le représentant canadien utilise les bureaux d'un autre consulat, ou les bureaux du Hautcommissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

M. Chadwick: D'accord.

Mme Begg: Je ne vois rien de mal à ce qu'un touriste demande le statut de réfugié. De toute façon, son cas sera toujours soumis à la Commission, qui devra juger s'il est crédible. La manière dont le demandeur est arrivé importe peu. Nous ne gagnons pas dans tous les cas—et, comme l'a dit quelqu'un plus tôt, il y a des demandeurs qui méritent de perdre—et nous n'y pouvons rien. C'est à la commission qu'il appartient de décider si le fait que le demandeur avait un visa de tourisme a une importance ou non.

M. Chadwick: Beaucoup de gens sont venus me dire dans mon bureau, que c'est la méthode qu'ils utiliseraient pour faire venir leur famille, de façon à contourner la procédure de l'immigration. Il faut beaucoup plus de temps pour venir ici en passant par les voies normales. Avec un visa de visiteur, on y est tout de suite.

Mme Begg: Êtes-vous en train de nous dire que ce ne sont pas des réfugiés authentiques?

M. Chadwick: Je ne dis rien du tout. Je répète simplement ce que les gens m'ont dit.

Mme Begg: C'est un fait, manifestement. Si vous revendiquez le statut de réfugié, vous arriverez ici plus rapidement qu'un requérant indépendant, mais pour des raisons différentes. Il y a sans doute beaucoup de cas où les gens pourraient être admissibles dans les deux catégories. Si le fait de choisir de revendiquer le statut de réfugié vous permet de quitter votre pays d'origine et si vous êtes un réfugié authentique et que votre statut est reconnu par la Section du statut de réfugié, je ne vois vraiment pas où est la différence, si ce n'est que vous avez réussi à quitter votre pays d'origine le plus rapidement possible.

En outre, le fait d'avoir un visa de visiteur ou même d'avoir demandé un passeport de votre gouvernement d'origine peut vous nuire dans une audience. Les membres de la commission vont toujours vous demander si vous avez eu du mal à obtenir votre passeport. Sinon, ils vous demanderont si vous ne revendiquiez pas la protection de votre gouvernement en demandant un passeport. C'est une situation d'où vous ne pouvez sortir gagnant.

M. Chadwick: Vous avez dit que vous ne vous opposiez pas au fait que les gens n'aient pas de documents. Dans la communauté où je vis, on nous a dit de façon très claire que le fait de ne pas avoir de documents créait un problème très grave. C'est un problème très grave. Ils ont documenté de nombreux cas de fraude en matière de prestations sociales, ou de fraude dans des magasins de détail de la communauté parce qu'ils n'ont pu identifier l'individu en cause. Êtes-vous d'avis que le fait de ne pas pouvoir identifier les gens quand ils viennent ici est une situation acceptable?

Ms Begg: No. On the issue of welfare fraud, first of all, I think there's something the department can do about that. My solution would be to give work permits so that people don't have to go on welfare in the first place. You can issue them with a temporary ID. It can be up to the department to issue that. It can be a photo ID, have a number on it—

Mr. Chadwick: Fingerprints.

Ms Begg: They are fingerprinted now. For the purposes of being given an ID by CEIC, it could be taken care of without that. People don't generally don't walk around with their passports in their pocket. I certainly don't.

Mr. Chadwick: Do you have any objection to fingerprints?

Ms Begg: I have an objection to fingerprinting on arrival at the border.

Mr. Chadwick: Why is that?

Ms Begg: It's partly because these people come seeking entry. They're very afraid. They're going to be unwilling to give fingerprints. They don't know how this information is going to be put to use. They end up having to give fingerprints when they make applications for landing.

I'm opposed to the principle of fingerprinting everybody who comes to the border on the basis that it's a violation of their civil liberties. We don't ask everybody in Canada to be fingerprinted.

Mr. Chadwick: It probably wouldn't happen if they all documented their identification.

Ms Begg: It's just unrealistic to expect that in a refugee claim. It's just not possible.

**Mr. Chadwick:** Is it unrealistic for the country to ask for that?

Ms Begg: Yes, very.

Mr. Chadwick: You think so.

When we were talking about families, it was mentioned that the officer should describe the family unit. If you were a refugee lawyer and I, as a client of yours, disagreed with the description of family unit by the officer, I'm sure you would advise me to appeal. If that is the case, I think the courts would be totally overloaded with those types of appeals. Would you agree with that?

Mr. Murphy: I don't know if I can answer that. I'm not quite sure what it is you're asking. Are you saying that if an applicant did not agree with the senior immigration officer's description of his family unit that this person had a right to appeal to the courts, that the immigration officer would make that determination so often that the courts would be overloaded?

[Traduction]

Mme Begg: Non. À propos des fraudes en matière de prestations sociales, premièrement, je pense qu'il y a certaines choses que le ministère peut faire pour corriger cette situation. La solution que je proposerais serait d'octroyer des permis de travail pour que les gens n'aient pas à demander de prestations sociales au départ. On pourrait émettre ces permis avec des pièces d'identité temporaires. Le ministère pourrait s'en charger. Il pourrait s'agir d'une pièce d'identité avec photo, qui ait un numéro. . .

M. Chadwick: Ou des empreintes digitales.

Mme Begg: On prend déjà les empreintes digitales à l'heure actuelle. Mais la CEIC pourrait émettre des pièces d'identité sans avoir à prendre d'empreintes digitales. La plupart des gens ne se promènent pas avec leur passeport dans leur poche. Je sais que je ne le fais certainement pas.

M. Chadwick: Avez-vous quelque chose contre les empreintes digitales?

Mme Begg: Je suis contre le fait de prendre les empreintes digitales des personnes qui arrivent à la frontière.

M. Chadwick: Pourquoi?

Mme Begg: En partie parce que ces gens viennent ici chercher asile. Ils ont très peur. Ils ne voudront pas faire prendre leurs empreintes. Ils ne savent pas comment cette information sera utilisée. Ils se retrouvent dans une situation où ils doivent donner leurs empreintes digitales quand ils demandent le droit d'établissement.

Je m'oppose au principe de prendre les empreintes digitales de quiconque se présente à la frontière parce que je crois que c'est une violation de ses droits civils. Nous ne demandons pas à tous les Canadiens de faire prendre leurs empreintes digitales.

M. Chadwick: Cela ne se produirait sans doute pas s'ils arrivaient tous avec des pièces d'identité en bonne et due forme.

Mme Begg: Ce n'est tout simplement pas réaliste de s'attendre à cela de quelqu'un qui revendique le statut de réfugié. Ce n'est tout simplement pas possible.

M. Chadwick: Est-ce une demande irréaliste de la part du Canada?

Mme Begg: Oui, c'est très irréaliste.

M. Chadwick: C'est ce que vous pensez.

À propos de familles, on a mentionné que l'agent devrait décrire l'unité familiale. Supposons que vous soyez un avocat qui travaille auprès des réfugiés et que je sois l'un de vos clients. Si je n'étais pas d'accord avec la description de l'unité familiale donnée par l'agent, je suis sûr que vous me conseilleriez d'interjeter appel. Si c'est le cas, je pense que les tribunaux seraient inondés par ce type d'appels. Ne pensez-vous pas que c'est ce qui se produirait?

M. Murphy: Je ne sais pas si je peux répondre à cette question. D'ailleurs, je ne suis pas certain d'avoir bien saisi ce que vous me demandez. Dites-vous que si un requérant n'était pas d'accord avec la description de son unité familiale donnée par l'agent d'immigration principal et que si cette personne avait le droit d'interjeter appel devant les tribunaux, l'agent d'immigration donnerait ce genre de description si souvent que les tribunaux seraient surchargés?

Mr. Chadwick: Would you advise them to appeal to the courts? If I came to you and said I didn't agree with the description of my family unit and you agreed with me, wouldn't you advise me to appeal?

Ms Begg: Actually, under the current legislation there is an appeal provision for sponsors, but to the immigration appeal division. Another specialized tribunal is set up to deal with sponsorship appeals. The appeal would be brought by the person making the sponsorship application, not the person you were seeking to bring into Canada.

• 1620

Mr. Chadwick: No, I believe we're talking about some new amendment you're proposing to the legislation, which is not in effect. Am I correct?

Mr. Murphy: That's what I've said. I said discretionary powers to the the immigration officer.

Mr. Chadwick: That's what I'm talking about. If that came into effect, wouldn't you advise people to appeal if they disagreed with the description of the family unit?

Mr. Murphy: I think if it were an option open to them, certainly they should take advantage of it.

Mr. Chadwick: Then I have a problem with the appeal system. I think it would be overloaded with that. That's just my comment on that.

I've also heard that in some cases there are up to 75 people on a family application.

Ms Begg: My goodness.

Mr. Murphy: That's a big family.

Mr. Chadwick: I heard the record was 83.

Ms Begg: That's not the norm, though.

Mr. Chadwick: Of course it's not the norm. Of course it's not, but I wouldn't like to see it happen.

Ms Begg: No, but-

Mr. Chadwick: And you're proposing to expand the family

**Mr. Murphy:** I don't think we're talking about expanding the family. We're talking about acknowledging that there are different definitions of family, depending on what your cultural background is.

Mr. Chadwick: But I think you said "expand". I don't have it here, but as I recall your words, I think you said something about broadening the family unit.

Mr. Murphy: I may have said that. I don't believe I did. What we're really talking about is an acknowledgement that Canada is a multicultural society, that there are several definitions of family, and that we ought not to be using one cultural definition to determine what another family's—

[Translation]

M. Chadwick: Est-ce que vous leur conseilleriez d'interjeter appel devant les tribunaux? Si je venais vous consulter en vous disant que je n'étais pas d'accord avec la description de mon unité familiale et que vous étiez d'accord avec moi, ne me conseilleriez-vous pas de faire appel de la description?

Mme Begg: De fait, il existe dans la loi actuelle une disposition qui permet aux répondants qui parrainent un réfugié d'interjeter appel, mais auprès de la Section d'appel de l'immigration. Un autre tribunal spécialisé a été constitué pour traiter les appels présentés par les répondants. L'appel serait interjeté par la personne qui fait la demande de parrainage, et non pas par la personne que vous tentez de faire entrer au Canada.

- M. Chadwick: Non, je crois qu'il s'agit d'un nouvel amendement que vous proposez à la loi et qui n'est pas en vigueur. Ai-je raison?
- M. Murphy: C'est ce que j'ai dit. Je parlais des pouvoirs discrétionnaires accordés à l'agent d'immigration.
- M. Chadwick: C'est de cela dont je parle. Si cela devait entrer en vigueur, ne conseilleriez-vous pas aux gens d'interjeter appel s'ils n'étaient pas d'accord avec la description de l'unité familiale?
- M. Murphy: Je pense que si ce recours leur était ouvert, ils devraient certainement s'en prévaloir.
- M. Chadwick: Et moi je pense que, dans ce cas-là, le système d'appel aurait des problèmes. Je pense qu'il serait surchargé de demandes de ce genre. Voilà ce que je voulais dire à ce propos.

J'ai aussi entendu dire que sur certaines demandes dans la catégorie de la famille, on citait jusqu'à 75 noms.

Mme Begg: Grand Dieu!

M. Murphy: C'est une très grande famille.

M. Chadwick: Le record est de 83 noms, m'a-t-on dit.

Mme Begg: Mais ce n'est pas la norme, quand même.

M. Chadwick: Bien sûr, ce n'est pas la norme. Bien sûr que non, mais je préférerais que cela ne se produise pas.

Mme Begg: Non, mais. . .

M. Chadwick: Proposez-vous que l'on élargisse la définition de l'unité familiale?

M. Murphy: Je ne pense pas qu'il s'agisse d'élargir l'unité familiale. Il s'agit de reconnaître que l'on peut définir la famille de façons diverses, selon ses origines culturelles.

- M. Chadwick: Mais je crois vous avoir entendu parler «d'élargir». Je n'ai pas la transcription devant moi, mais si je me souviens de vos paroles, je pense que vous avez dit quelque chose à propos d'un élargissement de l'unité familiale.
- M. Murphy: Peut-être ai-je dit cela, mais je ne pense pas l'avoir dit. Il s'agit plutôt de reconnaître que le Canada est une société multiculturelle, où divers groupes peuvent définir la famille de façon différente, et nous ne devrions pas utiliser une définition culturelle pour déterminer ce qu'un autre groupe entend par «famille».

Mr. Chadwick: It may have been the implication, but the implication was very strong to broaden it. When I hear of cases in which there are 75 and 83 people on a family application...

Mr. Murphy: I'm not proposing that if somebody says he has 75 members in his family, we say oh, great, that's okay, sure, line up and we'll help you to get into the country. What I said is that I think the immigration officer should have discretionary power to make those decisions based on circumstance and culture.

**Mr. Chadwick:** That could be the impact, the extreme impact, but it would show that it could broaden the whole range.

The Chairman: Mr. Chadwick, I wouldn't open the question of polygamy.

Mr. Murphy: I think it's been handled already.

The Chairman: It is a legitimate cultural practice from other countries too, and very widely practised in many religions.

Thank you very much for your brief and for coming and for sharing it and debating it with us. It leaves us in a much better position to handle the clause-by-clause that will come up in a few weeks' time. Thank you very much.

Mr. Murphy: Thank you. We've been pleased to have had this opportunity.

**The Chairman:** Is it agreed that the brief be appended to today's *Minutes of Proceedings and Evidence?* 

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: I would now ask the members from VIGIL, Toronto, to please come forward. Members, I would introduce to you from VIGIL, Toronto, Ontario, Ms Esther Ishimura, the president, and Sister Gwen Smith, the vice-president.

Welcome. I noticed you watching our proceedings, so you know how we proceed. There will be a presentation from you and then a round of cross-examination or questions, however you like to see it. Please proceed.

Ms Esther Ishimura (President, VIGIL, Toronto): I'm one of the founding members of VIGIL, Toronto. We're here today to talk about only one point. I see that it has been touched on already and it has probably been touched on a lot, so we'll try to be quick. If you agree with us, then we can all go home early.

The point we want to make is that presently mistakes are being made in our system, or for other reasons genuine refugees are being refused. Those people are in danger. There is presently no safety net to catch them. At this point we don't see a legal solution to resolve the situation and we hope that somehow one can be found to put in the new legislation.

[Traduction]

M. Chadwick: Peut-être est-ce là ce que vous vouliez dire, mais il m'a semblé que vous sous-entendiez de façon très nette qu'il fallait élargir la définition. Quand j'entends parler de cas où l'on a cité 75 et 83 personnes sur une demande dans la catégorie de la famille. . .

M. Murphy: Si quelqu'un prétend que sa famille compte 75 membres, je ne propose pas que nous disions: «Ah, c'est formidable, très bien, faites la queue et nous allons vous aider à entrer dans le pays.» Ce que j'ai dit, c'est que je pensais que l'agent d'immigration devrait avoir le pouvoir discrétionnaire nécessaire pour prendre ces décisions en tenant compte des circonstances et des cultures.

M. Chadwick: Je pousse peut-être les choses jusqu'à l'extrême, mais vous montriez ainsi qu'on peut élargir toute la catégorie.

Le président: Monsieur Chadwick, peut-être vaudrait-il mieux ne pas lancer un débat sur la polygamie.

M. Murphy: Je pense qu'on en a déjà parlé.

Le président: C'est une pratique culturelle légitime dans de nombreux pays, qui est aussi admise par de nombreuses religions.

Merci beaucoup de votre mémoire, et merci d'être venu nous en faire part et en débattre avec nous. Nous serons dans une bien meilleure position quand viendra le moment de faire l'étude article par article dans quelques semaines. Merci beaucoup.

M. Murphy: Merci. Nous sommes heureux d'avoir eu cette occasion de participer à vos travaux.

Le président: Sommes-nous d'accord pour annexer le mémoire aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Je demanderais maintenant aux membres de VIGIL, de Toronto, de bien vouloir prendre place. Chers collègues, je vous présente, du groupe VIGIL, de Toronto, Ontario, M<sup>me</sup> Esther Ishimura, la présidente, et soeur Gwen Smith, la vice-présidente.

Bienvenue. J'ai remarqué que vous suiviez le déroulement de la séance et que vous vous êtes ainsi familiarisées avec nos procédures. Nous entendrons d'abord votre exposé, qui sera suivi d'une ronde de questions. Veuillez commencer.

Mme Esther Ishimura (présidente, VIGIL, Toronto): Je suis l'un des membres fondateurs de VIGIL, Toronto. Nous sommes ici aujourd'hui pour soulever une seul point. Je vois qu'il en a déjà été question, et sans doute en avez-vous beaucoup entendu parler. Alors, nous allons essayer d'être brèves. Si vous êtes d'accord avec nous, nous pourrons rentrer chez nous de bonne heure.

Nous désirons attirer votre attention sur le fait qu'à l'heure actuelle, des erreurs sont commises dans notre système, ou que, pour d'autres raisons, on rejette les demandes de réfugiés authentiques. Ces gens-là sont en danger. Il n'existe à l'heure actuelle aucun mécanisme qui permette de les repêcher. Nous n'avons jusqu'à ce jour trouvé aucune solution juridique à ce problème et nous espérons que quelqu'un pourra en trouver une qui puisse être insérée dans la nouvelle loi.

Before we start, I'll tell you a little bit about VIGIL, Toronto. It's a volunteer group that began three years ago. Our work has been only to work with genuine convention refugees. We decided that three years ago because we wanted to decide whether or not there were problems with the refugee determination system on that one aspect. We have a very thorough process. We interview everyone who comes to us. We talk to Amnesty International, we talk to country experts, we talk to their lawyers and other lawyers to determine whether or not we think they have a genuine claim.

• 1625

We reject over 50% of the people who come to us and tell them that we cannot assist them, that in our opinion they are not convention refugees. Having said that, maybe we'll begin by just talking a bit about some of the problems that we've seen. Why do people fail the refugee determination system? Gwen will give some examples.

Sister Gwen Smith (Vice-President, VIGIL, Toronto): I just add that we are a volunteer organization. Nobody is paid staff. It's usually out of pocket that we do this, so I think we've had a fair degree of credibility up to this point, and we're very much concerned with the new legislation. There are other aspects of the bill, of course, we're concerned about. We're going to focus just on the fact that there is no remedy within the current legislation and Bill C-86 doesn't provide any safety net.

Everyone has a copy of our brief brief. I understand some of the others have been more extensive. So you've seen some of the current examples. We've only given you the most recent ones that show different ways. I can only imagine what has gone on in this room. If the walls could speak you'd probably realize by now that the situation is very human and that means mistakes can occur. So I don't want to belabour that point too much but just to review our three years of experience where we have seen that genuine covention refugees have been missed in the system and that they can be deported to be at risk.

What was stated before, that under the provisions of the law there is no safety net...there's no provision in the current law or in Bill C-86 for the admission of new evidence, for evidence that was not presented before the IRB. There is no room for changing situations coming up subsequent to that decision, nor for errors in judgment, incompetence, misunderstanding on the part of the refugees, the lawyers, the translators or the IRB. We want to say that we think the

[Translation]

Avant de commencer, je vais vous dire quelques mots à propos de notre organisme, VIGIL, Toronto. C'est un groupe bénévole qui a été fondé il y a trois ans. Nous ne travaillons qu'avec des réfugiés véritables, au sens de la Convention. C'est une décision que nous avons prise il y a trois ans, car nous voulions voir s'il y avait des problèmes en ce qui a trait au processus de reconnaissance du statut de réfugié quant à cet aspect uniquement. Nous procédons avec une grande minutie. Nous interviewons quiconque s'adresse à nous. Nous consultons Amnistie internationale, nous parlons à des experts des pays en question, nous nous entretenons avec leurs avocats et avec d'autres avocats afin de déterminer le bien-fondé de leur demande, selon nous.

Nous rejetons plus de 50 p. 100 des personnes qui s'adressent à nous et nous leur disons que nous ne pouvons les aider car, à notre avis, elles ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention. Cela étant dit, peut-être vais-je commencer par vous parler un peu de certains des problèmes que nous avons vus. Pourquoi les gens sont-ils rejetés par le système de reconnaissance du statut de réfugié? Gwen va vous citer quelques exemples.

Soeur Gwen Smith (vice-présidente, VIGIL, Toronto): Permettez-moi simplement d'ajouter que nous sommes un organisme de bénévoles. Personne n'est rémunéré. Nous assumons généralement nos propres frais quand nous faisons ce travail, et ainsi, je pense que nous jouissons d'une assez bonne réputation. Cette nouvelle loi nous préoccupe beaucoup. Il y a bien sûr d'autres aspects du projet de loi qui ne nous inquiètent aucunement. Nous allons axer nos observations sur le fait que la loi existante n'offre aucune possibilité de recours et que le projet de loi C-86 ne prévoit aucun mécanisme de sécurité éventuel.

Vous avez tous reçu un exemplaire de notre bref mémoire. Je crois savoir que certains autres sont beaucoup plus longs. On vous a donc déjà cité certains exemples récents. Nous ne vous avons cité que certains des plus récents, qui illustrent diverses difficultés. Je ne peux qu'imaginer ce qui a pu se passer dans cette pièce. Si les murs avaient des oreilles et pouvaient parler, vous vous seriez sans doute rendu compte que c'est une situation très émotive, ce qui signifie que des erreurs peuvent se produire. Je ne veux pas trop m'étendre là-dessus, mais je désire simplement faire un survol de nos trois années d'expérience, années pendant lesquelles nous avons pu constater qu'il arrivait que le système rejette les demandes de réfugiés authentiques au sens de la Convention et que ces personnes pouvaient alors être expulsées et mises en danger.

Comme nous l'avons dit auparavant, la loi existante ne prévoit aucun recours... Ni la loi existante ni le projet de loi C-86 ne prévoient de mécanisme qui permette d'admettre de nouvelles preuves, preuves qui n'auraient pas été déposées auprès de la CISR. Aucun mécanisme n'est prévu pour tenir compte de situations qui peuvent évoluer après la décision, ni pour tenir compte d'erreurs de jugement, de l'incompétence ou d'une mauvaise compréhension de la part de réfugiés,

current system is good. We're proud of the fact that we have oral hearings, we're proud of many of the IRB members, of dedicated lawyers. We're just saying that there are exceptions to every rule.

There's a case given there in point where the board found the family from Sri Lanka—it was case number four, Mr. and Mrs. S.... He had been in the navy, but because he was from the north and from Jaffna there was pressure for him to provide equipment funding for the Tamil Tigers. So the IPKF and the Sri Lankan navy were after him because he was collaborating with the Tigers, that was the extent under duress. Then he was picked up by both, as happens frequently in Sri Lanka—you get picked up, tortured routinely and released by both the Indian army and by the navy.

When the Indian army was after him again, he was not present and his wife and children were brought in and the wife was raped and that was it for him. I think through a misunderstanding on the part of the board, they didn't realize he was caught in a double bind. Subsequent to his hearing evidence came in that the uncle who had secured his release from the navy had been killed. There was evidence that the navy was still looking for him. There was no opportunity to present that evidence at any point.

• 1630

Some board members may think that "humanitarian and compassionate" pick it up, but the stats on that show that, as was mentioned in the last presentation, it's even harder to raise a case there. So here are genuine refugees that have no opportunity to present this new evidence.

Ms Ishimura: Perhaps another example of that is the situation in Sri Lanka. In 1989 the statistics showed that 96% of the Tamils were accepted. The next year it went down to 89% and in the following year it went back up to 97%. Those numbers may not mean anything; if we translate it into people, there were 270 people refused in that one year when the statistics went down. I've read over 100 of those cases, and most of them were refused for the same reason. The reason was the board members said the Indian army had left, the situation had changed, and they were right. But six months later, the situation was drastically different and then all the people coming to Canada were accepted.

#### [Traduction]

d'avocats, d'interprètes ou de la CISR. Permettez-moi de préciser que nous pensons que le système en place est bon. Nous sommes fiers du fait que nous avons des audiences avec dépositions orales, et nous sommes fiers aussi de nombreux membres de la commission et des avocats dévoués. Tout ce que nous disons, c'est qu'il y a toujours des exceptions à la règle.

En guise d'illustration, nous citons un cas où la commission a rendu une décision à propos d'une famile du Sri Lanka—c'est le cas numéro quatre, M. et M<sup>me</sup> S... Il avait été dans la marine, mais parce qu'il venait du Nord, de Jaffna, on exerçait des pressions sur lui pour qu'il contribue financièrement à l'achat d'équipement pour les Tigres tamouls. Donc, et l'IPKF et la marine sri lankaise étaient à ses trousses parce qu'on l'accusait d'avoir collaboré avec les Tigres, ce qui signifie qu'il avait de gros problèmes. Puis les deux l'ont arrêté, chose qui se produit fréquemment au Sri Lanka—c'est chose courante que l'armée indienne et la marine arrêtent des gens pour les torturer puis les relâcher.

Quand l'armée indienne est venue l'arrêter une nouvelle fois, il n'était pas chez lui, et l'armée est repartie avec sa femme et ses enfants. Ils ont violé sa femme et, pour lui, cela a été la goutte qui fait déborder le vase. Je pense qu'il y a eu malentendu de la part de la commission, qui n'a pas compris qu'il était pris entre deux feux. Après son audience, on a appris que l'oncle qui avait réussi à obtenir que la marine le libère avait été tué. Certaines indications montraient clairement que la marine était toujours à sa recherche. Mais il n'existe aucune procédure, aucune possibilité qui permette de présenter ces nouveaux faits.

Certains membres de la commission pensent peut-être que les considérations «humanitaires» suffisent à tenir compte de ce genre de circonstances, mais comme les témoins précédents l'ont dit dans leur exposé, il est encore plus difficile de se faire entendre à ce niveau. Il y a donc des réfugié authentiques qui n'ont jamais l'occasion de présenter ces nouveaux éléments.

Mme Ishimura: La situation au Sri Lanka peut peut-être nous fournir un autre exemple. En 1989, selon les statistiques, 96 p. 100 des Tamouls ont été acceptés. L'année suivante ce chiffre est passé à 89 p. 100 pour remonter à 97 p. 100 la troisième année. Seuls, ces chiffres n'évoquent peutêtre pas grand-chose; mais si nous les traduisons en être humains, ils signifient que 270 personnes ont vu leur demande rejetée pendant l'année où il y a eu cette baisse des acceptations. J'ai lu plus de 100 dossiers concernant les cas visés, et la plupart de ces cas ont été rejetés pour la même raison. Cette raison, selon les membres de la commission, était que l'armée indienne avait quitté le pays et que la situation avait changé, ce qui était effectivement le cas. Mais six mois plus tard, la situation avait à nouveau connu un revirement dramatique et, à partir de ce moment, tous ceux qui ont demandé d'être admis au Canada ont été acceptés.

Nothing has been done for those 270 people. The people we have talked to were all refused leave to appeal and the minister has refused to intervene and there is no way to reopen their case. So this is simply a case where the situation changed, through nobody's fault; it was not an error by the board. What do we do?

Sister Smith: I can appreciate your concern, Mr. Chadwick, that the courts will be clogged, and I just want to tell you we're not talking about huge numbers. Maybe in the course of three years VIGIL Toronto has advocated on behalf of a hundred cases, and what isn't in your paper I think can address your concerns that we're not looking to clog the courts. We've already explored other possibilities of addressing it.

I don't know who the other people appearing here have been, but maybe a number of lawyers or other persons... Certainly I, who do a lot of the case interviews, know the numbers are small, but I would like to put before you and speak in the name of people who haven't come, people who are living in terror. As I say, we had, I hope, credibility; we did our homework. But in the past year, although we did all the process, we documented it, we sent it to the new minister, and then we followed up with a phone call, the same evidence, the same situation has gotten nowhere. We don't know where to go.

So we're appealing to you to put some safety net in with the stroke of your computer. You could do something that would be able to protect people who have made it to our shores and who face risk. Unfortunately, a lot of these people—it's testimony to the fact they are terrified, and I've seen their genuine terror—are living, alas, underground right now, which is a miserable existence, and they're living the same kind of hiding they faced in countries of persecution, and I think only genuine terror would keep them living in that.

Esther has to rein me in, because when I get talking about people that I know and love... I'm getting a little non-verbal signal here. We'll open up for questions after if you need any other documentation, but Esther will unveil now what our plan is.

Ms Ishimura: When the last people were here we heard Mr. Allmand speak about the question of the minister and what is happening in the minister's office. Certainly when VIGIL began, we said that the only legal avenue open to us is to appeal to the minister's office. In the absence of some sort of system-wide review, we'll play that role, we'll appeal to the minister, and hopefully we'll save at least the people we see.

[Translation]

Rien n'a été fait pour les 270 personnes dont la demande avait été rejetée, toutefois. Aucune des personnes auxquelles nous avons parlé n'a reçu l'autorisation d'interjeter appel, le ministre a refusé d'intervenir et il n'existe aucun mécanisme qui permette la réouverture de leur dossier. Il s'agit donc d'un cas où la situation a tout simplement changé et où personne n'est à blâmer; la commission n'a pas commis d'erreur. Alors, que faire?

Soeur Smith: Je comprends votre inquiétude, monsieur Chadwick, quand vous dites que vous craignez que les tribunaux ne soient débordés et je veux simplement vous rassurer en précisant que les cas dont nous parlons ne sont pas très nombreux. Sur une période de trois ans, VIGIL Toronto a pris la défense d'environ 100 personnes, et je pense que vous pouvez voir facilement que nous n'allons pas bloquer les tribunaux avec ce petit nombre de cas. Nous avons déjà exploré les autres possibilités de solution.

Je ne sais pas qui sont les autres témoins qui ont comparu devant vous, mais peut-être avez-vous entendu un certain nombre d'avocats ou d'autres personnes... Comme j'effectue moi-même bon nombre des entrevues, je sais pertinemment qu'il s'agit d'un petit nombre de personnes, mais j'aimerais vous parler au nom de personnes qui n'ont pu venir ici et qui vivent dans la terreur; j'aimerais évoquer leur présence pour vous. Comme je l'ai dit, nous jouissons, je l'espère, d'une certaine crédibilité; nous faisons nos devoirs. Mais au cours de la dernière année, bien que nous soyons passés par toutes les étapes du processus, que nous ayons documenté nos cas, que nous les avons fait parvenir au nouveau ministre et avons plus tard donné suite en téléphonant, nous ne sommes arrivés à rien, bien qu'il s'agisse des mêmes preuves, des mêmes situations. Nous ne savons plus vers qui nous tourner.

Nous sommes donc venus vous exhorter à inclure un recours quelconque dans la nouvelle loi, ce que vous pouvez sans doute faire très simplement en appuyant sur la touche d'un ordinateur. Vous pourriez faire quelque chose pour protéger ces personnes qui ont réussi à se rendre ici à grand peine et qui sont en danger. Malheureusement, beaucoup d'entre elles—et cela témoigne de leur terreur, et je peux vous dire que j'ai vu le visage de la vraie terreur—vivent, malheureusement, dans la clandestinité à l'heure actuelle, comme des misérables; ils doivent continuer de se cacher, comme dans les pays où ils étaient persécutés, et je pense qu'il faut vraiment qu'ils soient dans la terreur pour continuer de vivre ainsi.

Il faut qu'Esther me rappelle à l'ordre, car quand je commence à parler de gens que je connais et que j'aime... Elle me fait des petits signes. Nous serons heureuses de répondre à vos questions par la suite, si vous avez besoin d'autres renseignements, mais Esther va maintenant vous dévoiler notre plan.

Mme Ishimura: Quand les témoins précédents ont comparu, M. Allmand a parlé de ce qui se passait au niveau du bureau du ministre. Au début, quand VIGIL a été mis sur pied, nous pensions très certainement que le seul recours juridique possible était d'interjeter appel auprès du bureau de la ministre. En l'absence d'une remise en question de tout le système, nous nous sommes dit que nous jouerions ce rôle, que nous adresserions nos appels à la ministre et nous espérions ainsi au moins sauver les personnes qui s'étaient tournées vers nous.

• 1635

Initially, that was a good proposal. Under Mrs. McDougall, 80% of our cases were accepted. That has changed dramatically; in fact, in the spring we announced publicly that we would no longer do any cases, because there was no longer any point. The minister was either refusing to intervene or refusing cases that were so obvious that it meant there was really no sympathy or understanding of what a refugee was. The only way in which it became possible to try cases was in the media, which is a very unfair situation, especially for the refugees. Many of the people we represent refuse to take that route, which left us really with nothing to do.

At this point, that system is no longer in effect. Because of that, I'm uneasy with saying that may be a solution. You never know who the minister will be. So at this point I think we would want more of a system-wide answer, which would have very clear criteria and not be linked to a political situation.

We will make a few suggestions, but our expertise is really with the problem. We meet the people, we know where the problems exist. We're only suggesting these may be the ways to solve it, but you may have other ways. We're not so hard and fast that this is the way, as we are concerned that something be done, so that the people we deal with no longer have to live the way they are living.

One solution might be the ability to reopen cases. This would be the power of the immigration board, because we have very good experience with most board members. We're convinced that if they were presented with new evidence, material that hadn't been available at the hearing or couldn't be said, they would reopen and rehear the case.

We would suggest that this power, which now does not exist, be given. At this point, there is no way to reopen a hearing, except on questions of fundamental justice. I don't really know what that means, but it hasn't meant anything to very many people. Perhaps they could reopen when new evidence was presented to them and when they decided there was a legitimate reason to do it, because it would be just to do so.

Another suggestion is that one of the new provisions in the bill allow for a complaints procedure against board members. I understand that the immigration and refugee board has been fully in support of that, but there is nothing about the refugees that get caught up in that. So if a refugee complains about the board member and perhaps it's decided there was a problem but there's no review of the refugee case... That's not part of that amendment. A little thing that

[Traduction]

Au début, c'était une bonne façon de procéder. Quand M<sup>me</sup> McDougall détenait le portefeuille, 80 p. 100 de nos cas étaient acceptés. Mais les choses ont changé de façon dramatique; de fait, nous avons annoncé publiquement ce printemps que nous n'allions plus soumettre de cas, parce que cela ne sert plus à rien. Le ministre refuse d'intervenir, ou alors, il rejette des cas qui sont tellement évidents que cela signifie qu'il n'a vraiment aucune sympathie ou qu'il ne comprend absolument pas ce qu'est un réfugié. Il ne reste plus qu'un recours possible pour faire entendre nos causes, et c'est de les faire reprendre par les médias, ce qui est vraiment très injuste, surtout pour les réfugiés. Beaucoup des personnes que nous représentons refusent d'emprunter cette voie, ce qui signifie que nous ne pouvons plus rien faire.

Au moment où nous vous parlons, ce système n'existe d'ailleurs plus. Pour cette raison, je suis un peu mal à l'aise de dire qu'il constitue peut-être une solution. On ne sais jamais qui sera nommé ministre. Conséquemment, je pense qu'il faudrait maintenant trouver une solution à l'échelle du système, une procédure avec des critères très clairs, un mécanisme qui ne soit pas lié à une situation politique.

Nous allons faire quelques suggestions, mais notre expertise concerne plutôt les problèmes que les solutions. Nous rencontrons les gens, et nous savons où se situent les problèmes. Nous ne faisons que suggérer des solutions possibles, mais peut-être en connaissez-vous d'autres. Nous ne tenons pas mordicus à ce qu'on fasse les choses de telle ou telle façon; ce qui nous intéresse, c'est qu'on fasse quelque chose pour que les gens que nous représentons n'aient plus à vivre la misérable existence dans laquelle ils sont confinés.

La réouverture des cas constituerait peut-être une solution. C'est, selon nous, un pouvoir que l'on devrait donner à la Commission de l'immigration, car nous avons eu de très bonnes expériences avec la plupart des membres de la commission. Nous sommes convaincus que si nous pouvions leur présenter de nouvelles preuves, des faits qui n'étaient pas disponibles lors de l'audience ou qui ne pouvaient être dévoilés, ils seraient d'accord pour rouvrir le dossier et réentendre la cause.

Nous suggérons que ce pouvoir, qui n'existe pas à l'heure actuelle, leur soit donné. Il n'y a en ce moment aucune façon de faire rouvrir un cas, sauf pour des questions de justice fondamentale. Je ne sais pas exactement ce que cela signifie, mais je peux vous dire que ça n'a pas aidé beaucoup de gens. Peut-être la commission pourrait-elle rouvrir un cas quand de nouvelles preuves lui sont soumises, si elle décidait qu'il y avait des raisons légitimes de le faire, car, ainsi, la justice serait servie.

Une autre suggestion serait d'inclure dans le projet de loi une disposition selon laquelle il serait possible de porter plainte contre un membre de la commission. Je crois savoir que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié est tout à fait favorable à cette idée, mais on ne dit rien à propos des réfugiés qui se font prendre dans ce genre de situation. Ainsi, si un réfugié se plaint d'un des membres de la commission, on peut décider qu'il y a peut-être eu

could be added is that if you find there was a problem with the board, you also look at the refugee's case.

Another way of dealing with it might be to review failed claimants with submissions by some sort of independent body. Perhaps it would include lay advocates, lawyers, board members, government officials, but it would be independent from the board. It would review cases only when submissions were presented. Again there would have to be reasons to decide that this was a worthy case and that it deserved reattention.

Sister Smith: I think that's it.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Allmand, would you lead us off?

Mr. Allmand: Each time we have raised this issue of some way of reviewing cases where there has been a human error or where evidence hasn't been presented, or we've criticized the present minister for not using humanitarian and compassionate grounds, the answer we get from the minister and sometimes from government members is that we can't be that bad or the system can't be that bad because 250,000 immigrants and refugees came to Canada last year, which is pretty good. And it is pretty good.

• 1640

However, it seems to me that in a civilized country, even if there are 250,000 good results, five or six or ten or a hundred horrible results such as the case that was presented to us by the people from Winnipeg where this Figian was sent over the mountains in the middle of winter and driven out of Canada, or where somebody was sent back to Guatemala or back to Somalia or wherever, even though there are few, I think it's a blot on our record as civilized people.

This summer I went—because I've always been horrified by that—to visit Salem, Massachusetts. It was the 300th anniversary of the execution of the witches, the witch hysteria. There were only 20 women and one man who were executed as witches in Massachusetts in 1692 during that two-year period of hysteria. A great majority of the population were not accused or the trials released them, but the fact that a population would condemn 21 people and hang them—one was stoned to death—is horrible.

Some of these cases, when you look at them, that for one reason or another—because the board is not perfect—are not accepted as refugees and they're sent back to Somalia, or they're sent back to Guatemala, or they're sent back to Sri Lanka or to Lebanon... I had some sent back to the war zones of Lebanon and I couldn't understand the case. Sometimes in a family of four, three would be accepted and one wouldn't. There was no consistency.

## [Translation]

problème, effectivement, mais si on ne réexamine pas la cause du réfugié... Il n'en est pas question dans cet amendement. On pourrait peut-être ajouter un petit paragraphe précisant que si on déterminait qu'il y avait eu un problème en ce qui a trait à la commission, il faudrait aussi revoir la cause du réfugié.

On pourrait peut-être aborder les choses d'une autre façon en permettant à une sorte de groupe indépendant de réexaminer les demandes rejetées. Ce groupe pourrait peut-être inclure des profanes qui prennent la défense des réfugiés, des avocats, des membres de la commission et des fonctionnaires, et ne relèverait en rien de la commission. Il ne reverrait les causes que sur demande. Encore une fois, la décision de réentendre telle ou telle cause parce qu'elle est valable devrait être motivée par de bonnes raisons.

Soeur Smith: Je pense que c'est tout.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Allmand, voulez-vous commencer?

M. Allmand: À chaque fois que nous avons soulevé le fait qu'il devrait exister un mécanisme qui permet de réexaminer les cas quand il y a eu erreur humaine ou quand certaines preuves n'ont pu être présentées, ou que nous avons critiqué le ministre actuel de ne pas tenir compte des considérations humanitaires, le ministre—et parfois les députés du gouvernement—nous ont répondu que le système ne doit pas être si mauvais que ça parce que 250 000 immigrants et réfugiés sont venus au Canada l'an dernier, ce qui n'est quand même pas mal. Et il faut bien reconnaître que c'est vrai.

Néanmoins, il me semble que dans un pays civilisé, même s'il y a 250 000 cas qui ont connu une bonne issue, je déplore le fait qu'il y ait 5, 6, 10 ou 100 résultats horribles comme le cas qui nous a été soumis par les gens de Winnipeg, où un Fidjien a été forcé de traverser les montagnes en plein hiver et a été chassé du Canada, ou qu'on ait renvoyé quelqu'un au Guatemala ou en Somalie. Même si ces cas sont peu nombreux, je pense qu'ils ternissent notre réputation de peuple civilisé.

Cet été, parce que j'ai toujours été horrifié par ces événements historiques, je me suis rendu à Salem, au Massachusetts. C'était le 300° anniversaire de l'exécution des sorcières, de cette hystérie qui a débouché sur la chasse aux sorcières. On n'a exécuté que 20 femmes et un homme pour sorcellerie au Massachusetts en 1692 pendant cette hystérie qui a duré deux ans. La vaste majorité de la population n'a pas été accusée, et un grand nombre de personnes ont été libérées par les tribunaux, mais le fait qu'une population puisse condamner 21 personnes et les pendre—une d'entre elles a été lapidée—est horrible.

Quand on lit certaines de ces causes qui se sont soldées par un rejet, pour une raison ou une autre—car la commission n'est pas parfaite—on voit que certaines personnes n'ont pas été acceptées comme réfugiés et ont été renvoyées en Somalie, au Guatemala, au Sri Lanka ou au Liban... Dans un cas, on a renvoyé quelqu'un dans les zones de combat du Liban, et je n'ai jamais compris pourquoi. Parfois, dans le cas d'une famille de quatre personnes, on en acceptait trois et on rejetait la demande du quatrième. Il n'y a aucune logique.

So to say that three were accepted and one wasn't, or 250,000 were accepted, is not in my view an answer. I want to thank you for highlighting this case because we have to convince the minister and the government that there has to be a safety net. I notice that you say "a means to be able to" so you don't get into the details. We've tried with other witnesses to get into the details and the consensus that seems to be emerging is it would be better and faster to do it through means of a review process within the board with other members of the board reviewing the decisions of colleagues, maybe from another city. I don't know how they could do it, because the board is spread throughout the country, whether they would pick certain people to have a review board. Some people said maybe the chairman of the board should decide which cases should be subject to review and which shouldn't, but there should be that possibility. That's a discretionary way of doing it.

How does some of that sound, rather than having it done by a court? Right now we have an appeal to the Federal Court for questions of law and there's a backlog there too. But how does it sound to have it reviewed within the board by the people? Or does that strike you as probably not. . .? Is that a good idea or a bad idea?

Sister Smith: I think there are good members on the board and I don't think it has to be such a huge process. The operative thing would be that new evidence could be submitted and that the criteria... Well, of course I was thinking in the case of humanitarian compassion, but in convention they're pretty clear and they're pretty narrow—so that they would be non-adversarial and that there would be new submissions there.

I don't have a problem with...it would amount to reopening a case if it was just evidence. If it was a board member's misjudgment or incompetence then I think you'd need a different procedure. I personally wouldn't want to have to judge one of the members of my own board. You might want that. But my concern, as Esther pointed out, you may suspend or fire the board member, but what's done with an incompetent or misjudgment to protect the refugee, that's the person who's really suffering. In one case he apologized to the lawyer, but I'm saying, my goodness, what happens to this man against whom we think there was bias, that he was prejudiced against. I think then maybe you'd want to bring in something of our suggestion of a lawyer or independent member. I'm not adamant.

[Traduction]

Donc, le fait de dire que trois ont été acceptés alors qu'un quatrième a été refoulé, ou que 250 000 ont été acceptés, ce n'est pas une réponse, à mon avis. Je veux vous remercier d'avoir axé votre comparution sur cette lacune, car nous devons convaincre le ministre et le gouvernement qu'il faut mettre en place certains recours. J'ai noté que vous avez dit «un moyen qui permette de», afin de ne pas entrer dans les détails. Nous avons essayé d'entrer dans les détails avec d'autres témoins, et le consensus qui semble se dégager est que la meilleure solution, la solution la plus rapide, serait sans doute un processus interne qui permette à d'autres membres de la commission de revoir les décisions prises par leurs collègues, peut-être dans une autre ville. Comme les membres de la commission sont dispersés dans tout le pays, je ne sais pas exactement comment ils pourraient faire cela, ni s'ils pourraient choisir certaines personnes pour constituer une commission de révision. Certains ont dit que le président de la commission devrait peut-être décider des cas qui seraient réexaminés, mais, en tout état de cause, il faudrait que cette possibilité existe. Ce serait un moyen discrétionnaire d'y arriver.

Que pensez-vous de cette solution, par rapport à celle de faire réexaminer les cas par un tribunal? À l'heure actuelle, on peut interjeter appel auprès de la Cour fédérale pour des questions de droit, et là aussi il y a un arriéré. Mais que pensez-vous de cette idée de faire réexaminer les cas par des membres de la commission? Ou cela vous semble-t-il une mauvaise. . .? Est-ce une bonne ou une mauvaise idée?

Soeur Smith: Je pense qu'il y a des membres qualifiés qui siègent à la commission et je ne pense pas qu'il faille une procédure de vaste envergure. Ce qui importe, c'est qu'on puisse soumettre de nouvelles preuves et que les critères... Je pensais, bien sûr, aux considérations humanitaires, mais dans la Convention, elles sont définies de façon plutôt claire et plutôt restrictive... Quoi qu'il en soit, il faudrait une procédure non conflictuelle, qui permette de soumettre de nouveaux faits.

Je ne suis pas contre cette idée... Ce serait comme si on rouvrait un cas, s'il ne s'agissait que de présenter de nouvelles preuves. Mais je pense qu'il faudrait une procédure différente pour traiter les cas d'erreur de jugement ou d'incompétence de la part d'un membre de la commission. Personnellement, je préférerais ne pas avoir à juger l'un des membres de ma propre commission. Peut-être cela ne vous dérangerait-il pas. Mais, comme Esther l'a dit, ce qui nous préoccupe, c'est le réfugié. Vous pouvez suspendre ou renvoyer le membre de la commission, mais après avoir déterminé qu'il y a eu erreur de jugement ou incompétence, il faut prévoir quelque chose pour protéger le réfugié, car c'est lui qui souffre vraiment dans tout cela. Dans un cas on a présenté des excuses à l'avocat, mais ce qui me préoccupe, c'est le sort du réfugié, celui qui a été victime du préjudice. Je pense que vous devriez peut-être retenir en tout ou en partie notre suggestion de faire intervenir un avocat ou un membre indépendant. Mais ce n'est pas à prendre ou à laisser.

• 1645

I don't know what you think about that, Esther.

Ms Ishimura: I think the most important thing is the criteria. Just to hop for a second to the humanitarian and compassionate review, the problem with this is not that the government does it. It may not even be the minister. The problem is the criteria that you have to be in more danger than anybody else in your country.

Mr. Allmand: These are the new criteria.

Ms Ishimura: No. This is what's existing, in the policy, what case management released when they were decentralizing the system two years ago.

Mr. Allmand: That's what I mean, since two years ago.

Ms Ishimura: Yes. It's in effect. That's a higher test than the refugee has to meet. That's why nobody gets accepted under humanitarian and compassionate. It's not because of the people who are actually looking at the files.

Sister Smith: I think out of 3,465 cases heard in the first year 23 were sent by the minister at a local level. I'm surprised any of them made it. If you die from being shot by the LTTE, you're no more dead than anybody else. You can't prove that you're more at risk than any other Tamil.

Mr. Allmand: Ms McDougall used to find some eligible even under those rubric.

Ms Ishimura: I think the minister has much broader...

Mr. Allmand: Yes, she does.

Ms Ishimura: The minister can basically decide for any old reason. We'll call it humanitarian. In the discussions we had, often it was a case where the office agreed with us that there had been a mistake in the case. They agreed the lawyer had not done it right, the translation had been bad, but that her power allowed only H and C, and there, have a landing certificate. We were agreeing amongst ourselves that we knew what the other problem was. There's a difference when you call it something.

What's really important for me is that the criteria are expansive enough. If they include new evidence, if they include whether or not there were errors, then it isn't so important if the board does it or I do it. There is the question, though, of making sure it looks consistent and looks as though it's not arbitrary and political, which is the other problem with the minister's office. It began to look as though you had no idea why things were or weren't accepted.

[Translation]

Je ne sais pas ce que vous en pensez, Esther.

Mme Ishimura: Je pense que ce sont les critères qui importent le plus. Si vous me permettez de passer à autre chose brièvement, c'est-à-dire la révision d'un cas en raison de considérations humanitaires, la difficulté n'est pas que c'est le gouvernement qui effectue ce réexamen. Peut-être ne faut-il même pas blâmer le ministre. Le problème se situe au niveau du critère, qui exige que vous soyez dans une situation où vous êtes plus en danger que n'importe quel autre citoyen de votre pays.

M. Allmand: Vous voulez parler des nouveaux critères.

Mme Ishimura: Non. C'est ce qui existe dans la politique qui été publiée par la Direction générale du règlement des cas quand ils ont décentralisé le système il y a deux ans.

M. Allmand: C'est ce que je voulais dire, ils sont en place depuis deux ans.

Mme Ishimura: Oui. Ils sont en vigueur. C'est un critère qui fixe des conditions encore plus extrêmes que celles qui s'appliquent aux réfugiés. Voilà pourquoi on n'accepte personne en raison de considérations humanitaires. Ce n'est pas dû aux personnes qui examinent les dossiers.

Soeur Smith: Des 3 465 cas entendus la première année, je pense que 23 ont été renvoyés au niveau local par le ministre. Je suis étonnée qu'ils n'aient pas tous été rejetés. Si vous mourrez parce le LTTÉ vous tire dessus, vous n'êtes pas plus mort qu'un autre. Vous ne pouvez prouver que vous êtes plus en danger qu'un autre Tamoul.

M. Allmand: M<sup>me</sup> McDougall arrivait à en accepter certains, même selon ces critères.

**Mme Ishimura:** Je pense que la ministre a une perspective beaucoup plus ouverte. . .

M. Allmand: Oui, c'est le cas.

Mme Ishimura: En fait, le ministre peut invoquer à peu près n'importe quelle raison pour motiver sa décision. Disons qu'il s'agit de considérations humanitaires. Dans les discussions que nous avions. Il s'agissait souvent de cas où le bureau était d'accord avec nous qu'il y avait eu une erreur. Il convenait que l'avocat s'y était mal pris, ou que la traduction avait été mauvaise, mais comme ses pouvoirs ne lui permettait de revoir un cas que pour des considérations humanitaires, on accordait un certificat d'établissement à ce titre. Nous nous entendions entre nous; nous connaissions la nature de cet autre problème. Tout est dans la manière.

Ce qui est réellement important, à mon avis, c'est que les critères soient assez larges. S'ils permettent de soumettre de nouvelles preuves, s'ils tiennent compte d'erreurs éventuelles, la question de savoir qui sera chargé du réexamen a beaucoup moins d'importance, qu'il s'agisse de la commission ou de moi-même. Il faut quand même assurer une certaine uniformité et éviter que les décisions aient l'apparence de décisions arbitraires ou politiques, ce qui constitue l'autre problème que nous rencontrons quand les décisions sont prises au niveau ministériel. Nous commencions à avoir l'air de ne pouvoir expliquer en aucune façon pourquoi les demandes étaient acceptées ou rejetées.

If you had a system within the board, it would have to be very clear that you had an unbiased set—up. If you can't set that up properly, then certainly by setting it up independently there's a presumption that it's okay. Otherwise, you may have to have more safeguards to make sure people believe in the system.

I'd like to hop back to what you said about the fact that the system is basically good, so we don't worry about the few people. I think Canadians, and even the minister, would worry about even those few people if they were all deported and died. If we heard on a regular basis that so and so returned to Somalia and was shot dead, so and so returned to Iran and was put in jail for ten years, people would feel, my god, even those few people it can't happen to.

The reality is that this isn't what happens, for two reasons. The people we've worked with who do get deported disappear. They don't phone us. They sneak through. They get bribed through the airport. They're gone. They either go underground in their country, out the other door, with their relatives, or they're in jail and nobody calls us to tell us. The government doesn't tell us they killed them.

Mr. Allmand: That way you never know.

Ms Ishimura: We can't find out what's happened. Those are also very few. Most of the people we work with don't leave. Whatever we want to say about that morally, those people are terrified. As far as they're concerned and as far as we're concerned, they're genuine refugees. They've good reasons to be terrified. They don't get on the plane. That results in a terrible life for them. It also results in the fact that we don't stand here and say they were all shot dead.

The public and the government don't really have a perception that there's a problem. The mistakes are hidden quietly somewhere. If they were deported and killed, even a small number would bother most Canadians.

The Chairman: How many people would you know about or do you think are in Canada who technically should be deported but are underground?

## [Traduction]

Si vous aviez un système de réexamen au sein de la commission, il faudrait que ce soit très clair que cette procédure est objective. Si ce n'est pas possible, on aurait tendance à juger au départ qu'un mécanisme extérieur et indépendant serait objectif. Autrement, vous devrez peut-être prévoir plus de garanties si vous voulez que les gens aient confiance en votre système.

J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit à propos du fait que le système est essentiellement bon et qu'il ne faut donc pas s'inquiéter pour quelques personnes. Je pense que les Canadiens, et j'irai même jusqu'à dire le ministre, s'inquiéteraient pour ces quelques personnes si elles étaient toutes expulsées et tuées par la suite. Si on nous apprenait systématiquemenet, au fil des expulsions, que telles ou telles personnes qui avaient été renvoyées en Somalie avaient été tuées d'un coup de fusil, et que telles autres renvoyées en Iran avaient été emprisonnées pour dix ans, les gens se diraient: «Grand Dieu, il faut empêcher ce genre de chose de se produire, même si elles ne touchent qu'un petit nombre de gens».

Eh bien, en réalité, c'est effectivement ce qui se produit, pour deux raisons. Les gens avec qui nous avons travaillé et qui sont expulsés disparaissent. Ils ne nous téléphonent pas. Ils doivent entrer en douce quelque part. Ils versent des pots de vin pour passer à l'aéroport. Ils disparaissent. Soit qu'ils vivent dans la clandestinité dans leur propre pays, avec leurs parents, ou alors ils sont en prison et personne ne nous téléphone pour nous le dire. Le gouvernement ne se met pas en rapport avec nous pour nous apprendre qu'il les a tués.

M. Allmand: Vous ne savez donc jamais ce qui leur est arrivé.

Mme Ishimura: Nous n'avons aucune façon de le découvrir. Là aussi, il s'agit d'un petit nombre de gens. La plupart des gens avec qui nous travaillons ne partent pas. Quels que soient les jugements moraux qu'on puisse porter là-dessus, le fait demeure que ces gens-là sont terrorisés. En ce qui les concerne et en ce qui nous concerne, ce sont des réfugiés authentiques. Ils ont de bonne raisons d'être terrifiés. Ils ne peuvent prendre l'avion. Par conséquent, ils ont des vies terribles. En outre, cela signifie que nous ne pouvons venir ici et dire qu'ils ont tous été tués d'un coup de fusil.

Le public et le gouvernement ne perçoivent pas vraiment le problème. Ceux qui subissent le contrecoup des erreurs sont cachés quelque part. S'ils étaient expulsés et tués par la suite, même s'il ne s'agissait que d'un petit nombre de gens, la plupart des Canadiens s'en préoccuperaient.

Le président: Selon ce que vous savez ou selon votre estimation, combien de personnes sont au Canada et vivent dans la clandestinité parce que, selon les règles, ils auraient dû être expulsés?

• 1650

Ms Ishimura: I don't know the numbers. I also make distinctions between genuine refugees, civil war victims, and other people who are... There are many different types of groups in the illegals. Again, we've worked with only 200 or 300 people in Toronto. Amnesty has people they work with in the UNHCR and then there are different groups across the country. But we're not looking at large numbers of genuine refugees.

Mr. Heap: Thank you, friends, for doing the study you've done, focusing on this one point, and not blaming anybody but asking for a remedy for things that do happen in the world as we have it.

I would like to ask two or three questions about statistics. What is the source for your statistics of 23 people out of 3,463, from April 1991 to April 1992, being accepted across Canada for humanitarian considerations?

Ms Ishimura: The Jesuit Centre did a study. They received figures from the government, from case management.

Mr. Heap: From case management, I see. So they're based on case management reports or case management correspondence.

It's no surprise that the outcome of this stringent test, for example, is that only 8 out of 237 Tamils have been accepted since January 1, 1989. Do you mean that only 237 Tamals have come to Canada? What's the 237 figure?

Ms Ishimura: No, those are the ones they reviewed. That's also done by case management, national level. Every year they produce statistics, showing how many they reviewed and how many they accepted or refused.

Mr. Heap: The ones who case management reviewed were 237 and 8 were accepted. Thank you.

I'm a little confused about what you said about your work. I wonder if you can tell us now, or soon with a letter, how many cases you've looked at in these nearly three years, how many cases you have rejected or how many cases you have accepted to advocate for. Obviously, it will add up. One is the obverse of the other. Of those you accepted to advocate, how many have been accepted by Canada at any of the levels at which you advocated them?

Ms Ishimura: In the first year—we began in May 1989—we accepted 59% of the cases that came to us.

Mr. Heap: Accepted 59%. You don't have the raw numbers, just the percentage?

Ms Ishimura: Yes. Of those we advocated, the minister accepted 82%.

Mr. Heap: That's 82% of that 59%. Thank you.

[Translation]

Mme Ishimura: Je n'ai pas les chiffres. Et puis, je fais une différence entre les vrais réfugiés, les victimes d'une guerre civile et les autres qui sont... C'est qu'on retrouve plusieurs groupes différents dans les illégaux. Une fois encore, nous n'avons travaillé qu'avec 200 ou 300 personnes à Toronto. Amnestie Internationale, elle, travaille en relation avec les gens du HCR, et il est un fait qu'il y a plusieurs groupes différents, dans tout le pays. Cela étant, le nombre de véritables réfugiés est relativement faible.

M. Heap: Merci, chers amis, d'avoir effectué cette étude qui porte plus principalement sur ce point et pour n'avoir blâmé personne, mais plutôt demandé qu'on applique certains remèdes aux maux de ce monde qui est le nôtre.

Je vais vous poser deux ou trois questions de statistiques. D'où viennent vos statistiques selon lesquelles 23 personnes sur 3 463, d'avril 1991 à avril 1992, ont été acceptées à l'échelle du Canada pour des considérations d'ordre humanitaire?

Mme Ishimura: D'une étude du Jesuit Centre, qui a obtenu ces chiffres du gouvernement. Il les a tirés des dossiers de règlement des cas.

M. Heap: Des dossiers de règlement des cas. . . je vois. Donc, ces chiffres sont tirés de ces dossiers ou de la correspondance les concernant.

Il n'est donc pas étonnant qu'après cette vérification stricte, par exemple, huit Tamouls sur 237 seulement ont été acceptés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989. Cela revient-il à dire que seuls 237 Tamouls sont venus au Canada? À quoi correspond ce chiffre de 237?

Mme Ishimura: Non, il s'agit des cas qui ont été examinés, notamment dans le cadre du processus de règlement de cas, à l'échelle nationale. Chaque année, les fonctionnaires de l'Immigration produisent des statistiques indiquant combien de cas ont été examinés et combien de demandes ont été acceptées ou rejetées.

M. Heap: Et donc, des 237 ayant fait l'objet d'un règlement de cas, huit ont été acceptés. Je vous remercie.

Je dois avouer que je suis un peu confus à propos de ce que vous faites. Vous serait-il possible de nous dire tout de suite, ou le plus tôt possible par courrier, combien de cas vous avez examinés au cours de cette période de près de trois ans et combien de cas vous avez vous-mêmes rejetés ou combien vous avez accepté d'en défendre? À l'évidence, ces chiffres s'additionnent. De tous les réfugiés que vous avez accepté de défendre, combien ont été acceptés par le Canada à l'un ou l'autre des échelons auxquels vous êtes intervenus?

Mme Ishimura: La première année—nous avons débuté en mai 1989—nous avons accepté 59 p. 100 des cas qui nous ont été soumis.

M. Heap: Cinquante-neuf pour cent? Vous n'avez pas les chiffres, juste le pourcentage?

Mme Ishimura: C'est cela. De ceux que nous avons défendus, le ministre n'en a accepté que 82 p. 100.

M. Heap: Autrement dit 82 p. 100 des 59 p. 100. Je vous remercie.

Ms Ishimura: In the next year—Mr. Heap: That's 1990 to 1991?

Ms Ishimura: That's right.

Mr. Heap: May to May?

Ms Ishimura: That's right. We accepted 42% of the cases that came to us, so in fact we refused more. Of those, 52% were accepted by the minister. In the last year, we accepted 47% of the cases that came to us. The minister accepted 21% of the cases on which we got an answer, but in reality that's five people.

Mr. Heap: You don't have the number for how many you accepted? You spoke sometimes of around 100, but I'm not quite sure whether that's 100 accepted for the three years or 100 accepted in one year or what.

Sister Smith: We have not had 100 cases accepted. We advocated something under 100 cases, all told, from all our members; that's persons on whose behalf we have sent briefs to the minister. I would have to—

Ms Ishimura: It's almost 100 for three years.

Mr. Heap: It's almost 100 for three years that you have advocated.

Ms Ishimura: Yes.

 $Mr.\ Heap:$  Of those, these percentages year by year were accepted. Thank you.

• 1655

Sister Smith: I want to say that in the past year, to get cases accepted... As Esther said, we don't like to go to the media as a forum, but when it was brought to the media the Iranian couple was accepted. In two of the cases that had been sitting for I think almost a year, they had been under the previous minister, so I don't know where they'd been, but we kept repeatedly asking for an answer. Those were the only two cases that were told they would be allowed to remain in Canada.

Mr. Heap: Had they been landed?

Sister Smith: I believe the minister gets an Order in Council, and it takes about a year. So that was what, Holy Week, April—

Ms Ishimura: That's a whole other story.

Mr. Heap: I see, okay. Well, we won't go into that then. Now, one of the objections to an appeal system, whether it's to the courts or internally, is the cost. Another objection, and for some people perhaps the bigger one, is the delay. In the 1980s there was the problem of delay, which snowballed. Because it was slowed down people came in to take advantage of several years, even if they knew they weren't refugees—everybody has admitted that it did happen.

[Traduction]

Mme Ishimura: L'année suivante...

M. Heap: De 1990 à 1991?

Mme Ishimura: C'est exact.

M. Heap: De mai à mai?

Mme Ishimura: C'est exact. Nous avons accepté 42 p. 100 des cas qui nous ont été soumis, ce qui fait que nous en avons refusé un plus grand nombre. De tout ceux-là, 52 p. 100 ont été acceptés par le ministre. La dernière année, nous avons accepté de défendre 47 p. 100 des cas qui nous ont été présentés. Le ministre, s'est prononcé en faveur de 21 p. 100 des cas, ce qui correspond en fait à cinq personnes.

M. Heap: Vous ne pouvez pas nous dire combien de personnes vous avez accepté de défendre? À un moment donné, vous avez parlé d'une centaine, mais je ne sais pas s'il s'agissait de 100 cas acceptés au cours de la période de trois ans ou si ce chiffre ne concernait qu'une seule année.

Soeur Smith: Nous n'avons pas réussi à faire accepter 100 demandes. L'ensemble de nos membres ont défendu, en tout et pour tout, un peu moins d'une centaine de cas. Il s'agit ici de personnes au nom de qui nous avons adressé des mémoires au ministre. Il faudrait que...

Mme Ishimura: Près d'une centaine pour la période de trois

M. Heap: Donc vous avez défendu près d'une centaine de personnes au cours de ces trois années.

Mme Ishimura: C'est exact.

M. Heap: Et les pourcentages que vous nous avez cités correspondent au nombre de personnes acceptées pendant cette période. Je vous remercie.

Soeur Smith: Je dois préciser que la dernière année, pour parvenir à faire accepter certains cas... Comme Esther vous l'a dit, nous n'aimons pas avoir recours aux médias, mais ce n'est que lorsque la presse s'est emparée de l'affaire du couple iranien que leur demande a été acceptée. Dans les deux cas qui ont traîné pendant près d'un an—c'était sous l'ancien ministre—et je ne sais pas pourquoi, les médias ont régulièrement exigé une réponse. Ce sont les deux seuls réfugiés qui ont reçu l'autorisation de demeurer au Canada.

M. Heap: Ont-ils été acceptés comme immigrants reçus?

Soeur Smith: Je crois que oui, par décret que le ministre a réclamé, mais il leur a fallu près d'un an. Alors c'était. . . Mon Dieu! en avril. . .

Mme Ishimura: Mais ça, c'est une autre histoire.

M. Heap: Je vois. Alors nous ne parlerons pas de cela. L'une des objections que l'on adresse au système d'appel, qu'il s'agisse de se tourner vers les tribunaux ou d'un appel administratif, c'est le coût. On reproche également au système les délais, et pour certains, c'est sans doute son plus gros travers. Dans les années 1980, ce problème existait déjà, et il a fait boule de neige. Parce que la procédure était ralentie, des gens en ont tiré avantage pendant plusieurs

Therefore refugee advocates, including refugee lawyers advocating them before the standing committee, urged that we have a quick system that would benefit refugees, real ones, and discourage the bogus ones.

The government has undertaken to do a quick system, and most people agree that it's good, except that there are some differences about how it's done. The fear urged by some is that opening it any wider to any kind of second look will restore massive delays and break down the system as it broke down in the early 1980s.

You have suggested two or three possibilities. I'd rather ask about only a couple of them. Would you want a full hearing of the case if there were a decision and if the law were amended beyond what the bill provides, further amended to provide for some second look—would you want a full hearing? Or would you consider it adequate if there was what they call a paper review, where the person doesn't necessarily appear, the person's counsel doesn't necessarily appear, but a different person or set of persons takes a look at the case, let's say, to include the possibility of either new evidence about what happened in the past or evidence of favourable or unfavourable change of circumstances in the country of origin. Which would you prefer?

Ms Ishimura: I think a paper review is okay. In fact, when we dealt with the minister's office we sent them paper. We sent them new doctors' letters; we sent them amnesty reports; we sent them evidence that hadn't occurred yet—that and a few phone calls to just make sure that people understand the story is enough. It's not necessarily true that you would have to have your whole hearing again. But it has to be a prepared paper review.

# Mr. Heap: What do you mean?

Ms Ishimura: If it's something that comes with submissions, proper submissions that actually have something to say, it will be a useful exercise. If it's just an automatic review of the judgment in the file, it's a useless review, because all people who write judgments, including judges, write them so they say what they want to say. They put the evidence in the judgment that they liked that substantiates what they say. If you just read it most of the time it makes sense. It's only when you talk to the refugee, it's only when you've got a doctor's letter, that you understand where there might be a problem.

Mr. Heap: Now you say, when you talk to the refugee, but in the paper review, the reviewer doesn't talk to the refugee.

Ms Ishimura: Sorry. The person who talks to the refugee finds out if there is a problem and then makes a paper submission.

#### Mr. Heap: I see.

## [Translation]

années, même s'ils n'étaient pas véritablement des réfugiés—et tout le monde a admis que c'est effectivement ce qui se passait. C'est ce qui a poussé les défenseurs des réfugiés, notamment leurs avocats, à nous exhorter à adopter un système plus rapide qui bénéficierait aux réfugiés, aux vrais, et qui découragerait les autres.

Le gouvernement a entrepris d'adopter un tel système accéléré, et la plupart des gens reconnaissent qu'il est bon, hormis quelques différences dans la façon dont il est appliqué. Certains craignent que l'ouverture de ce système à un plus grand nombre de demandeurs, pour un second examen, ne ferait qu'occasionner de nouveau de très importants retards et finirait par provoquer l'effondrement du système, comme ce fut le cas dans les années 1980.

Vous avez recommandé deux ou trois possibilités. Je ne vais vous interroger que sur une ou deux d'entre elles. Si la loi était modifiée pour permettre un second examen—autrement dit si on allait au-delà de ce qui est prévu dans le projet de loi—exigeriez-vous une audition complète après une décision? Ou alors, vous contenteriez-vous d'un examen sur dossier, d'une procédure où les intéressés ne comparaissent pas nécessairement, où l'avocat de la personne n'est pas forcément présent, mais où une personne ou plusieurs personnes différentes analysent le cas pour voir, par exemple, s'il y a de nouveaux éléments d'information ou si l'on a la preuve de changements favorables ou défavorables dans la situation du pays d'origine du demandeur. Quelle solution préféreriez-vous?

Mme Ishimura: Un examen sur dossier me paraît convenir. En fait, lorsque nous traitons avec le bureau du ministre, nous envoyons un dossier. Nous envoyons les lettres de médecins, les rapports d'Amnistie Internationale, nous envoyons tous les nouveaux éléments de preuve—et puis, nous donnons quelques appels téléphoniques, histoire de nous assurer que les gens comprennent suffisamment bien le cas. Il ne serait pas nécessaire d'obtenir de nouveau une audition complète, mais il faudrait que cet examen sur dossier soit correctement mené.

## M. Heap: Que voulez-vous dire?

Mme Ishimura: Eh bien, s'il est question d'exposer les faits correctement, ce sera un exercice utile. Mais s'il s'agit simplement de conduire un examen automatique du jugement qui se trouve dans le dossier, alors c'est totalement inutile, parce que ceux qui auront rédigé ce jugement, même les juges, se seront contentés de dire ce qu'ils voulaient dire. Ils auront sélectionné les éléments d'information venant à l'appui de leur position. À la lecture d'un tel jugement, dans la plupart des cas, le raisonnement se tient. Ce n'est que lorsqu'on parle avec les réfugiés, ce n'est que lorsqu'on lit la lettre du médecin que l'on comprend qu'il peut y avoir problème.

M. Heap: Ah, mais voilà, vous envisagez qu'il soit possible de parler aux réfugiés, mais dans l'examen sur dossier, l'examinateur ne parle pas au réfugié.

Mme Ishimura: Ah mais si, la personne chargée de préparer la présentation écrite s'entretiendrait avec le réfugié pour savoir s'il y a un problème.

#### M. Heap: Je vois.

Ms Ishimura: But if there's nothing new to add, there's no point.

• 1700

**Mr. Heap:** But submissions are now allowed. Whether they're read, I can't tell you. We're told it's yes, you can make submissions. What would be the difference?

Ms Ishimura: Again, people are now being refused because of the criteria.

Mr. Heap: That you must be most in danger. You're talking about the humanitarian. You're not talking about a reconsideration of the case.

Ms Ishimura: There are no grounds to reopen the hearings now, except fundamental justice.

**Mr. Heap:** So what you want is grounds to reopen a case and perhaps criteria for the standard of judgment when it's reopened. On that basis, you would be satisfied if it were a paper review.

Ms Ishimura: Right. If we could present something that showed there was new evidence, that would be grounds to relook at it. They would read it and look at it. We hope that would catch many of the problems.

Mr. Heap: Thank you very much.

Mr. Friesen: I have enjoyed your testimony. I sense that you are good witnesses. I wish I could say that for some of the others who have appeared before us.

I have been here, I shudder to say, 18 years. Half the time I spent in opposition. You're escaping that, Dan. I can tell you that the pitfall of being in opposition, and I know this from experience, having participated in it, is overstating the case, being dramatic, emphasizing and what have you. You exaggerate like crazy just to get attention. One wearies of that. You haven't fallen into that trap, have you.

Ms Ishimura: No.

Mr. Friesen: You haven't. I say that very genuinely. One of the things that caught my attention about your testimony was that you said the system works well. It's a good system. Another thing that impressed me was that you reject over 50% of the people who come to you. That to me speaks of objectivity.

Both Dan and I were on the Bill C-55 and Bill C-84 committees. What did people say at the time? Here's Tom Clark of the Interchurch Committee for Refugees:

Instead of access there is a screen. Instead of bringing Canada a notch ahead of the European countries the Immigration Minister has brought us down to their level. It's despicable.

That's the present system you and others have said is working.

[Traduction]

Mme Ishimura: Mais s'il n'y avait rien à rajouter, eh bien il n'y aurait pas lieu de procéder.

M. Heap: Mais les présentations écrites sont à présent admises. Quant à savoir si elles sont lues, je ne pourrais vous le garantir. On nous dit qu'il est possible de faire des présentations écrites, alors, où se situerait la différence?

Mme Ishimura: Eh bien, il y a des gens qui sont actuellement refusés à cause des critères appliqués.

M. Heap: Le fait qu'il faut être véritablement en danger... Vous parlez des raisons humanitaires. Vous ne parlez pas d'un nouvel examen du cas.

Mme Ishimura: Il n'y a aucun motif, pour l'instant, qui justifie la réouverture d'une audition, sauf pour des raisons de justice fondamentale.

M. Heap: Donc, vous voulez qu'il soit possible de rouvrir un cas et peut-être même que l'on établisse de nouveaux critères sur la base desquels on rendra le jugement après la réouverture. À ces conditions, vous vous contenteriez d'un examen sur dossier.

Mme Ishimura: Tout à fait. Si nous pouvions soumettre un document établissant qu'il y a de nouveaux éléments de preuve, cela devrait suffire à la réouverture du dossier, ce qui, nous l'espérons, devrait permettre de régler un grand nombre de problèmes.

M. Heap: Merci beaucoup.

M. Friesen: J'ai beaucoup apprécié votre témoignage. Vous êtes un excellent témoin et j'aimerais pouvoir dire la même chose à propos d'autres personnes qui vous ont précédée.

Cela fait déjà 18 ans que je suis ici, et j'en ai le frisson rien que d'y penser. J'ai passé la moitié du temps dans l'opposition. Ce que je vais vous dire, ne vous concerne pas Dan. Vous savez, le travers de l'opposition—et je parle d'expérience, pour y avoir été—c'est qu'on grossit les cas, qu'on tombe dans le dramatique, qu'on en met trop. On exagère comme ce n'est pas possible, juste pour attirer l'attention. À force, ça fatigue les gens. Mais vous, vous n'êtes pas tombée dans ce piège, n'est-ce pas?

Mme Ishimura: Non.

M. Friesen; Effectivement pas. Et je le dis en toute franchise. Une des choses qui m'ont frappé dans votre témoignage, c'est que vous avez déclaré que le système fonctionnait bien. Que c'est un bon système. Et puis, ce qui m'a impressionné, c'est que vous écartez plus de 50 p. 100 des cas qui vous sont soumis. Pour moi, c'est ça l'objectivité.

Dan et moi avons siégé aux comités qui ont étudié le projet de loi C-55 et le projet de loi C-84. Et savez-vous ce que les gens en ont dit à l'époque? Voilà ce qu'en a pensé Tom Clark du Comité inter-églises pour les réfugiés:

Plutôt qu'un système permettant l'accès, c'est un système qui écume. Plutôt que de faire passer le Canada un cran devant les pays européens, le ministre de l'Immigration vient de nous faire descendre d'un palier. C'est abject.

Et il parle du système actuel qui, selon vous et d'autres fonctionne.

Michael Schelew of Amnesty International said:

It's an about-face of Canada's humanitarian record that may place people facing persecution into jeopardy.

Lorne Waldman of the Canadian Jewish Congress, who was here a few weeks ago, said:

The long-term aim of the Immigration Department is to eliminate all refugee claims within Canada. The government has spent millions of dollars and innumerable hours consulting on this problem, and everyone's recommendations have been ignored altogether.

In view of what these people said five years ago, and how just the opposite has happened from what they said, I'm asking myself, not you, why we should pay attention to them. Everything is just the opposite to what they have said. You as well as the Canadian Bar Association have said that in terms of a system, it's working. There's enough humanity in the system to guarantee mistakes, but as a system, it works.

Mr. Allmand talks about sending people back to Guatemala or Somalia. In the past year we've sent back three people to Somalia. All three had criminal records. The UN says that's the way it ought to be. We've sent back 70 or 80 to the United States, but only three to Somalia.

I want to deal with a couple of things you've mentioned. This is where my question comes in. You say there is a decline in acceptance of applications by the minister on reviewing the cases.

Ms Ishimura: That's right, on reviewing our cases on whether they're refugees.

Mr. Friesen: Let's reconstruct this. The system was brought in under the legislation sponsored by Mr. Bouchard. Soon after the legislation passed he moved on to Transport and Barbara McDougall became minister. She was really responsible for implementing the machinery under which we are now operating. She was there until a year and a half ago.

I think both you and I know that in every system there is a learning curve. In that learning curve there are any number of mistakes that happen. As the system matures, though, surely, if it is a decent system, it ought to be getting better at doing things.

• 1705

Isn't it reasonable then to conclude that it ought to be that way, that while Barbara McDougall is minister and we have a brand-new system and people in the system are learning their jobs and the system is gearing up to handle the process, that there are going to be mistakes and that the minister acknowledges the possibility of mistakes in the new system and therefore would accept them? But after it's been in place for three or four years, surely the system is working better and there ought to be fewer cases coming to the minister as a result of an improved understanding of the system and being able to handle it better. Is that reasonable?

## [Translation]

Michael Schelew, d'Amnistie internationale, a déclaré:

Cela correspond à une volte-face de la politique humanitaire canadienne, qui risque de mettre en danger les gens qui font face à la persécution.

Il y a à peine quelques semaines, Lorne Waldman, du Congrès juif canadien, nous a dit:

L'objectif à long terme du ministère de l'Immigration est de supprimer toute demande de réfugié au Canada. Le gouvernement a dépensé des millions de dollars en consultants qui ont passé d'innombrables heures de travail à analyser ce problème et, pourtant, il a fait fi de toutes les recommandations qu'on lui a soumises.

Compte tenu de ce que ces gens ont dit il y a cinq ans, et du fait que c'est le contraire qui s'est produit, je me demande—pas à vous, mais à moi—pourquoi nous devrions leur prêter une oreille attentive. C'est exactement le contraire de ce qu'ils avaient prévu qui s'est produit. Vous—mêmes, ainsi que les représentants de l'Association du Barreau canadien, estimez que le système, envisagé comme tel, fonctionne, que l'élément humain est suffisamment présent pour qu'effectivement il y ait des erreurs, mais que, dans l'ensemble, en tant que système, il fonctionne.

M. Allmand a parlé de renvoyer les gens en Guatemala et en Somalie. L'année passée, nous en avons renvoyé trois en Somalie. Trois qui avaient des casiers judiciaires. Pour l'ONU, c'est ainsi qu'il faut procéder. Nous en avons renvoyé 70 ou 80 aux États-Unis, mais seulement trois en Somalie.

Je vais revenir sur une ou deux de vos affirmations et je vous poserai une question. Vous avez déclaré que le nombre de demandes que le ministre a accepté d'examiner était en déclin.

Mme Ishimura: C'est exact, il s'agit de l'examen des cas pour savoir s'il s'agit effectivement de réfugiés.

M. Friesen: Alors, voyons ce qui s'est passé. Ce système a été mis en place après l'adoption d'une loi défendue par M. Bouchard. Mais peu après, il a été muté aux Transports et c'est Barbara McDougall qui l'a remplacé. En fait, c'est elle qui a été chargée de mettre en oeuvre toute la machinerie qui fonctionne à l'heure actuelle. Elle n'est partie qu'il y a un an et demi de cela.

Vous comme moi savons que, dans tout système, il y a ce qu'on appelle une courbe d'apprentissage. Quand on se situe le long de cette courbe d'apprentissage, plusieurs erreurs se produisent. Mais au fur et à mesure que le système mûrit, il est certain qu'il devient de plus en plus acceptable et que les gens font mieux les choses.

Donc, on peut raisonnablement conclure que les choses se déroulent de cette façon, que, lorsque Barbara McDougall a accepté son portefeuille, elle s'est retrouvée à la tête d'un système entièrement nouveau et de gens qui apprenaient leur travail dans ce système qui s'enclenchait pour prendre la relève de tout ce processus, qu'il fallait s'attendre à ce qu'il y ait des erreurs, que la ministre reconnaissait cette possibilité et donc, qu'elle acceptait les règles du jeu? Mais au bout de trois ou quatre ans, le système fonctionne mieux et il est inévitable qu'un moins grand nombre de cas se retrouvent sur le bureau du ministre, puisqu'on comprend mieux le système et que les dossiers sont mieux traités. Ce raisonnement vous paraît-il acceptable?

# [Texte]

Ms Ishimura: I think that is reasonable, and I think that's why our statistics show that though we have been seeing more people each year—we're also better known—we've been rejecting more people. In the beginning we saw a number of cases that were clearly translation problems. That seemed to get much better as time went on. However, to jump from "the system is getting better" to "the system is perfect" is too big a leap.

Mr. Friesen: Exactly. I'd agree.

Ms Ishimura: I think there are still mistakes, but I think the other thing we're trying to say is there's this other whole category of the ability to enter new evidence that clearly speaks to about 50% of the people we work with. That can't improve because it's nobody's mistake, but all three years there's never been a place for it.

Mr. Friesen: Okay, I accept your leap. Now, let me take the other leap that's being made though, which I hope you would reject. That is, to say that the system is perfect is totally wrong and to accept a declining number of the applications coming to him is understandable, but if he doesn't accept a number equal to those he accepted last year then he's heartless and cruel.

Ms Ishimura: It's not numbers. We take the same cases that we took two years ago.

Mr. Friesen: We're not talking numbers, we're talking people.

Ms Ishimura: Yes, so if it was a different type of case we could say maybe he could argue this really isn't a convention refugee, so why are you bothering me? But these are the same stories, the same convention refugees that were accepted and are now not accepted—the same stories.

Mr. Friesen: But in your testimony you said, and I agree, the circumstances changed. For a period of time that was a logical conclusion to come to and then they changed again.

Ms Ishimura: That was Sri Lanka.

Mr. Friesen: Sure, that was Sri Lanka. So isn't it logical to say that for a time they weren't convention refugees and then maybe they became convention refugees again?

Ms Ishimura: But when they weren't, we didn't take them. We only take them at the right time and they got refused.

Mr. Friesen: Now you want us to go back and take them again.

Ms Ishimura: Exactly. Because now they're convention refugees and now we're being refused. But we're also being refused on a... Let's take a country where nothing's changed; the condition hasn't changed, the story is the same. Ms

#### [Traduction]

Mme Ishimura: Je pense que oui, et c'est sans doute pour cela que, d'après nos statistiques, même si nous avons été saisis d'un plus grand nombre de cas d'une année à l'autre—parce que nous sommes mieux connus—nous avons rejeté un plus grand nombre de demandeurs. Les problèmes du début n'étaient, dans nombre de cas, que des problèmes de traduction. Mais il semble qu'avec le temps, les choses s'améliorent. Mais aller jusqu'à dire que le système est parfait, il y a tout un pas à franchir.

M. Friesen: Tout à fait, je suis d'accord.

Mme Ishimura: Selon moi, il y a encore des erreurs qui se produisent, mais ce que nous voulons dire, également, c'est que dans la moitié des cas dont nous sommes saisis, il y aurait possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve. La situation ne peut pas s'améliorer, parce que ce n'est de la faute de personne, mais au cours des trois dernières années, il n'a jamais été possible de faire cela.

M. Friesen: Parfait, je suis d'accord pour que vous franchissiez ce pas. Alors, je vais voir si vous acceptez de franchir un autre pas, mais j'espère que vous allez refuser. On pourrait prétendre que le système est entièrement parfait et qu'il est compréhensible d'assister à une diminution de demandes acceptées, ce qui nous pousserait à conclure que le système est désormais insensible, cruel.

Mme Ishimura: Il ne s'agit pas de chiffres. Nous acceptons le même nombre de cas qu'il y a deux ans.

M. Friesen: Mais nous ne parlons pas de chiffres, nous parlons de gens.

Mme Ishimura: Oui, de sorte que s'il s'agissait d'un type de cas différent, nous pourrions peut-être comprendre que le ministre estime qu'il ne s'agit pas de réfugiés au sens de la Convention, et qu'il n'y aurait pas lieu de le déranger. Mais ce sont les mêmes cas, les mêmes réfugiés au sens de la Convention qui ont été acceptés et qu'à présent on rejette... Ce sont les mêmes histoires.

M. Friesen: Mais dans votre témoignage, vous avez déclaré, et je suis d'accord avec vous, que la situation avait changé. Pendant un certain temps, la décision correspondait à la conclusion logique à laquelle on pouvait arriver, puis les choses ont changé de nouveau.

Mme Ishimura: C'était dans le cas du Sri Lanka.

M. Friesen: C'est cela, dans le cas du Sri Lanka. Donc, n'est-il pas logique de dire que, pendant un moment donné, ces gens-là n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention, mais qu'ils le sont redevenus par la suite?

Mme Ishimura: Mais il se trouve qu'à cette époque, nous ne nous en occupions pas. Nous les avons pris au bon moment, mais ils ont été refusés.

M. Friesen: Et maintenant, vous voudriez qu'on fasse machine arrière et qu'on les accepte.

Mme Ishimura: C'est cela. Parce qu'à présent, ils sont des réfugiés au sens de la Convention, ce qui n'a pas empêché de les refuser, également pour... Prenons un pays où rien n'a changé, où la situation n'a pas changé, eh bien, le

[Text]

McDougall would have accepted it; Mr. Valcourt will not. It's not changed, it's just the difference, and I think the difference is because, as you said, people can exaggerate, and I think it can go both ways.

Mr. Friesen: Oh, yes.

Ms Ishimura: I think there is a fear that if we accept there might be an error, people will criticize us all over, so we'll say there are no errors. We'll strengthen deportation and we'll say it's okay. I think in trying to be very tough like that you've gone a little bit too far.

Mr. Allmand: That's generous.

Mr. Friesen: The difficulty is that ultimately somebody has to decide. Somebody has to decide and they have to decide on the basis of law and fact. Right? What we're disagreeing about is what do we do when we disagree? Right? In the end, the minister is the one who's responsible.

• 1710

Sister Smith: If the minister had read one of the cases we sent up... We were told from the office that he wouldn't intervene in it. I don't know how he could sleep at night, having read that. It was a phenomenal case where someone had come back from the country and could explain all about this obscure little tribe and could back up the case.

I would say that we had zero acceptance. We had the newspaper one that got it, and then two leftovers. The standard answer we get when we phone is that the minister has decided not to intervene. When I ask if they saw the testimony that came through, they say they didn't see that, that they lost the original. We're getting nowhere with the minister's office. It is the same homework, same people, same CCVT and Amnesty—we really knock ourselves out to do our homework.

Mr. Friesen: It sounds like you do, and I know you do that as a last resort—if you do it at all. Maybe it's somebody else who is doing it, I don't know.

Let me tell you about the newspaper side. I see the stuff coming through *The Vancouver Province* and *The Vancouver Sun*. I see the games that are played on this issue. They've been in my office and we've done everything we could, and suddenly we see it in *The Vancouver Province*. We have the journalist talking to the person or to the family or to a representative, and one sentence from an immigration officer. Do you know why? Because they're bound by privacy legislation. So you get one side of the story with huge photographs and evocative language, and the department isn't allowed to say anything because it would be a violation of the law to say why the person is being rejected. Do you think that's fair?

[Translation]

cas demeurera le même. M<sup>me</sup> McDougall l'aurait accepté, mais pas M. Valcourt. La chose n'a pas changé, il y a une différence, et je crois que cette différence est attribuable, comme vous le disiez, au fait que les gens exagèrent, mais je crois qu'on exagère des deux côtés.

M. Friesen: Tout à fait.

Mme Ishimura: Je crois qu'on craint l'erreur en cas d'acceptation. Les gens se critiqueraient les uns les autres, alors on préfère dire qu'il n'y a pas d'erreur de commise. On prévoit de resserrer les mesures de déportation, et tout le monde applaudit. Eh bien, je pense qu'en essayant de vous montrer aussi durs que cela, vous êtes allés un petit peu trop loin.

M. Allmand: C'est le moins qu'on puisse dire.

M. Friesen: La difficulté tient au fait qu'en fin de compte, il faut bien que quelqu'un prenne la décision. Quelqu'un doit décider, sur la foi des textes de loi et des faits qui lui sont présentés, n'est-ce pas? En fait, nous divergeons d'opinion à propos de ce qui doit se faire en cas de désaccord, n'est-ce pas? En fin de compte, c'est le ministre qui est responsable.

Soeur Smith: Si le ministre avait pris connaissance d'une des causes que nous lui avons soumises... Son bureau nous a dit qu'il n'interviendrait pas. Je me demande comment il fait pour dormir la nuit, après avoir lu cela. On lui a envoyé un cas extraordinaire, où quelqu'un qui est rentré du pays a pu expliquer ce qui se passait dans cette petite tribu obscure et pouvait donc confirmer la déclaration des réfugiés.

Personnellement, j'estime que nous en étions à un niveau d'acceptation nul. On a alerté les journaux, il y a une cause qui a été acceptée et deux autres qui ont été laissées pour compte. La réponse type qu'on nous donne lorsque nous téléphonons, c'est que le ministre a décidé de ne pas intervenir. Quand je demande s'il a lu le témoignage qui nous est parvenu, on nous répond que non, que l'original a été perdu. Finalement, on tourne en rond avec ce bureau du ministre. C'est le même travail, les mêmes gens, c'est le même CCVT et c'est encore et toujours Amnistie Internationale—nous nous défonçons littéralement pour faire notre travail.

M. Friesen: C'est ce qui me semble, et je sais que vous faites cela en dernier recours, si vous le faites effectivement. Peut-être est-ce quelqu'un d'autre qui le fait, je ne sais pas.

Permettez-moi de vous dire deux mots au sujet des journaux. Je lis ce qu'il y a dans *The Vancouver Province* et dans *The Vancouver Sun*. Je vois tous les jeux qui se jouent à ce sujet. Ils sont venus dans mon bureau, et nous avons fait tout ce que nous avons pu, et soudain je lis quelque chose à ce sujet dans *The Vancouver Province*. Les journalistes se sont entretenus avec la personne concernée ou avec sa famille ou avec un porte-parole, et ils ont recueilli une petite phrase d'un agent de l'immigration. Et savez-vous pourquoi? Parce que les fonctionnaires sont tenus par la Loi sur la vie privée. Donc, vous n'entendez qu'un côté de l'histoire, il y a d'énormes photographies et un texte des plus évocateurs, mais les gens du ministère, eux, ne peuvent pas expliquer pourquoi la personne a été refusée, parce qu'ils enfreindraient la loi. Pensez-vous que cela soit juste?

[Texte]

Ms Ishimura: I think that's not the preferred method of operation.

Mr. Friesen: I don't either.

Ms Ishimura: So if you would give us the ability to reopen the hearings and have a review, we won't have to go to the press.

Mr. Friesen: One more step and then you're through.

Ms Ishimura: Gee, I was having such a good time.

Mr. Friesen: Suppose we get that one extra step and you still disagree. What then?

Ms Ishimura: I'm not sure I follow you.

Mr. Friesen: Suppose you disagree with the minister's decision. He or a senior official goes over it with a fine-toothed comb and disagrees, but you say you've looked at the evidence and you know he's a genuine case. What do we do then?

Ms Ishimura: Let's get it down to where there's only like one case that we disagree with. We'll be much happier then.

Mr. Friesen: I'll tell you what the problem is. You people are in this work because you're believers, right? That's the way it ought to be, but you will believe even if the government official or the minister disagrees with you. I would think less of you if you didn't, and that's the trouble.

My secretary said she once took a "hard-nosed position on refugees." But then one from Latin America came into the office and she said "you take this position, then you look into their eyes". That's it, isn't it?

Ms Ishimura: Yes, but in fact we look into the eyes of many non-refugees and tell them that we will not accept their case. The hardest thing for the people who work with us is to analyse a case, decide it's not a convention case, and then to go tell someone. But we do that.

• 1715

Sister Smith: Some of them we think deserve humanitarian and compassionate grounds, and I think a number of board members, too, on dicey decisions... I've seen it actually in a written decision where they've said that while it is unfortunate this has happened to you, Mrs. So-and-So, under civil war, and we think you will get a humanitarian and compassionate review, we deem you not to be a convention refugee who is personally targeted.

We told Mr. Fairweather that he'd better instruct his board that they are not getting humanitarian and compassionate. . . That's another whole issue. I promised that I would stick just to the convention refugee, but sometimes I take off my VIGIL hat and put on my veil and Esther thinks I'm crazy.

[Traduction]

Mme Ishimura: Je ne pense pas que ce soit la meilleure façon de procéder.

M. Friesen: Moi non plus.

Mme Ishimura: Mais si vous nous accordez la possibilité de rouvrir les auditions et de tenir un examen du cas, nous n'aurons pas à nous adresser à la presse.

M. Friesen: Une autre chose et je vous laisse aller.

Mme Ishimura: Dommage, je trouvais cela amusant.

M. Friesen: Supposons qu'on vous accorde cette étape supplémentaire, mais que vous ne soyez pas d'accord. Que se passerait-il alors?

Mme Ishimura: Je ne suis pas certaine de bien comprendre.

M. Friesen: Supposez que vous soyez en désaccord avec la décision rendue par le ministre. Lui-même ou un de ses haut fonctionnaire passe le dossier au peigne fin et décide de rejeter la demande; mais vous, vous aurez analysé le dossier et aurez estimé que vous aviez affaire à un véritable réfugié. Donc, que se passerait-il dans ce cas?

Mme Ishimura: Nous serions très heureux d'en arriver au point où nous serions en désaccord sur un seul cas.

M. Friesen: Eh bien, je vais vous dire moi ce qu'est le problème. Vous faites cela parce que vous y croyez, n'est-ce pas? Et c'est comme cela que ce doit être, et vous continuerez d'y croire même si un haut fonctionnaire ou un ministre n'est pas d'accord avec vous. D'ailleurs, je vous porterais en moins grande estime si tel n'était pas le cas, et c'est là ou le bât blesse.

Un jour, ma secrétaire m'a dit qu'elle avait pris une «position déterminée à propos des réfugiés». Mais un jour, un ressortissant d'Amérique latine est venu dans notre bureau et elle a dit: «Voilà, vous adoptez cette position et puis vous les regardez droit dans les yeux». C'est à cela que ça se ramène, n'est-ce pas?

Mme Ishimura: Oui, c'est ce que nous faisons, nous regardons droit dans les yeux un grand nombre de non-réfugiés et nous leur disons que nous ne pouvons accepter de les défendre. Le plus dur, pour les gens qui travaillent avec nous à l'analyse des cas, c'est d'en arriver à la décision qu'il ne s'agit pas d'un réfugié au sens de la Convention et d'avoir à le dire. Mais c'est ce que nous faisons.

Soeur Smith: Nous estimons que, pour certains, il faudrait accorder des motifs humanitaires et de compassion, et je crois que c'est ce que pensent également plusieurs membres de la commission, dans le cas de décisions délicates... J'ai pris connaissance d'une décision écrite, où les membres de la commission ont déclaré que, même s'ils étaient d'accord avec les demandeurs, même s'il y avait une guerre civile dans leur pays, ils ne pouvaient pas les reconnaître comme réfugiés au sens de la Convention, mais qu'ils pensaient que ces derniers méritaient un examen pour des raisons humanitaires et de compassion.

Nous avons demandé à M. Fairweather d'indiquer aux gens de la commission qu'ils ne faisaient preuve ni d'humanité ni de compassion. . . Voilà où est le problème. J'ai promis que je m'en tiendrais aux problèmes des réfugiés au sens de la Convention, mais parfois j'enlève ma coiffe de VIGIL et je mets mon voile, et Esther pense que je suis folle.

Bill C-86 17-9-1992

[Text]

The Chairman: Thank you, Mr. Friesen.

Members, I would like to refer you to section 69.2 of the act. Subsections 2 and 3 of that section are before us by way of an amendment. Section 69.2 gives the minister the power to apply to the refugee division for a determination of whether any person who was determined under this act or the regulations to be a convention refugee has ceased to be a convention refugee. Then there's the chairperson; the application is made to the chairperson for leave to apply to the refugee division. It can be made ex parte, in writing, and the chairperson may grant that leave if the chairperson is satisfied that evidence exists that, if it had been known to the refugee division, could have resulted in a different determination.

There is a power within the statute on the other side. If somebody's been determined to be a refugee, you can have them defrocked, so to speak. What our witness are saying is that we really need to have that power in the case where they've been found not to be a refugee and new evidence comes forth, that we need a mechanism to get that back before the board. That's what you're asking for.

Ms Ishimura: That's right.

The Chairman: Thank you ever so much for your evidence and your brief. I can assure you that it will be looked at carefully. I know there will be some amendments. Whether they will go as far as everybody wants, that's still an open question, but members will look at it very seriously.

Is it agreed that the brief be appended?

Some hon, members: Agreed.

The Chairman: Members, we stand adjourned until 9.30 a.m., October 29, 1992.

[Translation]

Le président: Merci, monsieur Friesen.

Chers collègues, je vous renvoie à l'article 69.2 de la loi. Les paragraphes 2 et 3 de cet article font l'objet d'un amendement dont nous avons été saisis. L'article 69.2 confère au ministre le pouvoir de demander à la section du statut de déterminer si une personne déclarée, en vertu de la présente loi ou du règlement, réfugiée au sens de la Convention, n'a plus ce statut. Mais il y a le président qui intervient, puisque la demande est faite par son intermédiaire. Elle peut être faite ex parte, par écrit, et le président peut accorder son consentement s'il est convaincu d'être en présence de nouveaux éléments de preuve qui, s'ils avaient été communiqués à la Section du statut, aurait donné lieu à une décision différente.

En outre, la loi accorde le pouvoir inverse. Ainsi, si quelqu'un a été déclaré réfugié, il est possible de lui retirer ce qualificatif, si je puis dire. Pour notre témoin, ce pouvoir est nécessaire pour les cas où une personne n'a pas été reconnue réfugiée et où de nouveaux éléments de preuve font surface, autrement dit il faut que nous disposions d'un mécanisme permettant de renvoyer le dossier devant la commission. C'est ce que vous réclamez.

Mme Ishimura: C'est exact.

Le président: Merci beaucoup de votre témoignage et de votre mémoire. Je puis vous assurer que nous l'examinerons avec soin. Je sais qu'il y aura certaines modifications. Reste à savoir si elles iront aussi loin que tout ce que le monde veut, mais sachez que les membres du comité analyseront la question avec soin.

Est-on d'accord pour annexer le mémoire au procès-verbal?

Des voix: D'accord.

Le président: Chers collègues, le comité ajourne ses travaux jusqu'au 29 octobre prochain, à 9h30.

# APPENDIX "C-86/38"



# Alberta Association of Immigrant Serving Agencies

#920, McLeod Building, 10136 - 100 Street, Edmonton, Alberta T5] 0P1 Telephone: (403) 428-9388 • Fax: (403) 426-2295

BRIEF

OF

THE ALBERTA ASSOCIATION OF IMMIGRANT SERVING AGENCIES (AAISA)

TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

AUGUST 19, 1992

# Background

Active since 1980 and incorporated in 1987, the Alberta Association of Immigrant Serving Agencies (AAISA) is a provincial organization comprised of 13 immigrant settlement / integration agencies in Alberta. These local agencies are non-profit organizations who offer settlement and integration services to immigrants and refugees regardless of their ethno-cultural background. During 1990/91, AAISA's 13 member agencies assisted over 23,000 immigrants and refugees from around the world and volunteer hours exceeded 134,000.

# Inadequate Consultation

Bill C-86, with its extensive amendments to the Immigration Act, was prepared without prior consultation with people active in the settlement and integration field or with the public at large. The Bill was given First Reading by the House on June 16, 1992 and after Second Reading on June 22, 1992, it was referred to a Legislative Committee for study. These consultations were scheduled over the summer when communication is more difficult. Limited time was made available to speak to the Legislative Committee and though AAISA represents a majority of the immigrant serving agencies in the province of Alberta, our request to appear before the Committee received a negative response. It is expected that the legislation will be implemented by January 1993. The whole process is one of undo haste with limited opportunity for input.

# Positive Steps

AAISA is pleased to see the proposed legislation addressing the need for a realistic time line and more expeditious process for refugee claimants. It is a positive step for refugee claimants to sponsor family members as soon as their claim is accepted.

# Overall Concern

AAISA has general concerns about the tone of some of the legislation. It is one of greater restrictions on the access to the system by refugee claimants, further restrictions on work and destination of certain immigrants and at the same time greater access for investors.

# Specific Concerns

#### I SWEEPING POWERS

- 1. The Bill gives very broad powers to the Minister and Cabinet. They can not only introduce regulations, but retroactively apply regulations. The changing of regulations retroactively provides no assurance of continuity for immigrants and refugees. This Bill does not fit in the Canadian parliamentary tradition of parliamentary consultation and consistency in standards.
- 2. The Minister will be given the power to enter into agreements with other countries for the purposes of coordinating immigration polices without provisions for public consultation, with Parliament or other interested parties. There is no mandatory criteria for determining a safe third country or for the speed which a country will be removed from the category due to changing international situations or to updated information. There is no provision given for challenging this determination.

#### II RESTRICTIONS

1. Restrictions will be placed on some immigrants as to their place of residence and work. There are no limitations on these restrictions, no definition as whether residence applies to a region, a province, a city or a community. These terms and conditions can be changed at any time without going to parliament.

#### III REFUGEE CLAIMANTS

- 1. Senior immigration officers will be given the power to determine if a person is eligible to have their claim determined by the Refugee Division. Such decisions should be made by the Refugee Board, with right to counsel.
- 2. There is still no appeal on the merits of a case, which is a necessity in any situation involving life and death decisions.

#### IV GUILTY BY SUSPICION

1. Under this bill, the bases for criminal inadmissibility will be broadened. If this bill passes, there need only be reasonable grounds to believe that there has been a criminal conviction outside of Canada and not actual proof. Immigrants would also be considered guilty by association and excluded because of previous membership in organizations deemed to be subversive, whether the individual had engaged in criminal activities or not. Such organizations may have been unions or political parties which would be normal in Canada but considered subversive in countries where civil unrest exists. This provision is very sweeping and needs to be removed.

# Conclusion

It is imperative that the Final Reading of Bill C-86 be delayed until there is wider consultation from groups and individuals from across Canada. At the very minimum the legislation on the above issues need to be changed.

# **APPENDIX "C-86/39"**

(TRANSLATION)

THE BLACK COALITION OF QUEBEC

POSITION OF THE BLACK COALITION OF QUEBEC

<u>LEGISLATIVE COMMITTEE ON</u>
<u>BILL C-68 (IMMIGRATION)</u>

HOUSE OF COMMONS

OTTAWA SEPTEMBER 1992

# TABLE OF CONTENTS

#### INTRODUCTION

- WHAT IS THE BLACK COALITION OF CANADA?
- THE BILL'S OBJECTIVES 2.0
- 3.0 SALIENT POINTS
- 4.0 THE AUTHORITIES INVOLVED
- A CRITICAL REVIEW 5.0
- 6.0 OUR RECOMMENDATIONS

#### INTRODUCTION

The problem of immigration is one of the crucial issues for an organization like the Black Coalition of Quebec, which has been working for decades in defence of human rights. Our participation in the current hearings on the proposed new Immigration Act is an important aspect of that defence work, because the Coalition will be able to speak out, not only for itself but on behalf of the many voiceless [would-be Canadians] it has encountered.

Our presentation will look at four [five?] main aspects:

- the underlying principles and objectives of Bill C-86;
- salient points;
- the roles and powers given [immigration] officers;
- a critical review; and
- recommendations.

In support of its position the Coalition is appending its Somalian, Haitian and Zairian files, to provide a better understanding of the Bill's importance and especially the impact it could have if certain human and ethical considerations are not taken into account. This is the aim and thrust of our presentation.

# 1.0 WHAT IS THE BLACK COALITION OF QUEBEC?

The Black Coalition of Quebec, which is a member of the Black Coalition of Canada [?], has been working in defence of human rights since 1969. It was one of the first bodies to battle discrimination in all its forms and to represent the community's interests in education, immigration, socio-professional training and many other areas. The clientele served by the Coalition is made up of both anglophones (about 40%) and francophones (about 60%).

The Coalition's activities are concentrated in several specific areas, including:

- human rights;
- assistance for refugees;
- education; and
- vocational training.

With respect to human rights and assistance to refugees, the

Coalition supports all initiatives likely to eliminate the

systemic discrimination observable in these areas. In recent

years, and particularly in recent months, the Coalition has made

a variety of representations to the authorities in support of the

cases of refugees from Haiti, Zaire and Somalia. Overall our

representations are essentially intended on the one hand to

produce fairer and more equitable solutions and avenues for such refugees and others in similar situations and on the other to give immigration officials a clearer understanding of the real situations ravaging those countries. The Black Coalition is thus one of the organizations active in defending the rights of refugee claimants.

#### 2.0 THE BILL'S OBJECTIVES

The objectives set for any regulatory or legal procedure reflect the spirit in which the authorities involved wish to resolve the problem. It is therefore very important to look at the regulatory framework underpinning the new immigration legislation, for purposes both of understanding and of critical review.

Bill C-86 is based on two principles: freedom of choice and an efficient system. Formulated around these two principles are three objectives:

#### - social:

to facilitate the reunification in Canada of Canadian citizens with members of their immediate family who are living abroad;

#### - economic:

to stimulate the development of a strong and sustained economy in all regions of Canada;

#### - humanitarian:

to fulfil Canada's legal obligations toward refugees and to perpetuate Canada's humanitarian tradition.

So the basic aim of the new legislation is to establish mechanisms and set rules that will make it possible to respect these principles and achieve these objectives. The objectives are, to say the least, generic: they are not as innovative as might have been hoped for from a legislative reform of this kind,

and they sit uneasily with the rigorous analysis — of the international, economic and legal contexts that underlie the whole process — used in establishing the new regulations.

So although objectives have been set, the basis of the new Act displays a fundamentally technocratic nature, without necessarily any prospect of those objectives being made more specific or of legislation being developed that would take into account the interests both of the government and of the human beings who are knocking at our gates.

#### 3.0 SALIENT POINTS

These salient points reflect the Bill's content. Setting aside for the moment the global aspect and the orientations that seem to have been adopted, there are two dimensions that concern us: the economic and the humanitarian.

#### 3.1 THE ECONOMIC DIMENSION

There is one highly questionable point in the Bill: it is supposed to respond to provincial needs. Now, a perspective that takes provincial concerns into account is laudable, because the provinces are in the best position to identify

their own needs, though it does not necessarily give them the right to manage the process.

But at the individual's level such regulations are extremely severe: what would happen to an immigrant who had chosen [as his destination in Canada] a region about which he knew nothing but the name? Under the provisions of this Bill, he would be forced to stay there. But it is well known that certain cultural communities are concentrated in certain cities, and that newcomers need the support of their community if they are to integrate as rapidly as possible. Here is a major contradiction between two real objectives of the Bill, ensuring that immigrants participate fully and actively in Canadian life and at the same time limiting their movements. This aspect of the Bill should be reviewed.

#### 3.2 THE HUMANITARIAN DIMENSION

Although one of the avowed objectives of the new Act is family reunification, it would radically amend the process and revise the methods of assessing files. It is therefore important to determine what the new process would contribute and what the criteria inherent in the revised assessment methods would be.

The new process emphasizes rationalization, both at each stage and at the point the determination is made. This approach, which is purely economic, undermines the validity of the process and makes it in some respect inadequate.

Shortening the stages might speed up the process, but it would by no means ensure that all considerations would be given due weight, so that the humanitarian dimension was still respected. In addition the Bill would make it possible to track and even intimidate people seeking asylum in Canada. This concern, evident in the spirit and the letter of the legislation, is very dangerous, because the first need of asylum seekers is security. Both logic and common humanity would seem to dictate that a little more attention and delicacy should be shown to people in this type of distress.

#### 4.0 THE AUTHORITIES INVOLVED

The new Act is striking for the role and power it would give to certain departmental officials. The power to assess a case and reach a decision would be in the hands of immigration officers. This would create at least two problems:

- it would make officials both judge and party; and
- at the legal level, applicants could not hope to receive a proper hearing because they would not be entitled to any form of legal aid.

This does violence to the *Immigration Act*, in that immense power is being given to immigration officers. As it stands, the legislation contains no measure that would counterbalance the power granted to these officials. This makes the situation unacceptable, not only as far as the spirit of the law is concerned but above all for the people who will be forced to live with the results.

#### 5.0 A CRITICAL REVIEW

Taking the Bill as a whole, it is clear to us that many aspects are not merely debatable but completely unacceptable. They include:

- its spirit;
- the mechanisms it provides for (e.g. removal, assessment);
- the authorities with the power to make decisions; and
- the power given to officials.

#### 5.1 THE SPIRIT OF THE BILL

The Bill's objectives and principles make plain that the government cares more about making immigration "profitable" than the mere wording of the Bill might suggest. The

resources allocated to it are shrinking (relative, that is, to the immense needs in the this area) while the stages required for an adequate assessment of each file are also being cut. The government has deliberately chosen to reduce the process as a whole, thereby reinforcing the unfair and arbitrary character of certain decisions and actions that will be taken. Even in light of the Bill's three major objectives, which we concede are very important, the underlying principles do not seem to encourage real legislative innovation. Only real innovation and a new attitude would make it possible to make a priority of the ethical and human problems that are part of the whole dynamic of immigration and asylum-seeking. And only by making the ethical dimension a priority could we properly define the scope of the principles of efficiency and freedom of choice put forward by Bill C-86 (principles that experience has shown us are in practice often tainted by arbitrariness). This is why we consider that one of the main changes required in the Bill is a re-evaluation of its attitude, of the spirit of the legislation, so that the principles on which it is based can be adjusted appropriately.

#### 5.2 OPERATING MECHANISMS

It is important to note that the existence of an immigration plan is certainly a significant point. However, in its desire to speed up the process (cf. our criticism of the Bill's attitude), the government has done nothing to ensure that applicants enjoy fair recourse. The difficulty lies in the shift from the Federal Court to the Trial Division [?]. Worse still, those who did not get through the initial interview on arrival could never appeal, or have any recourse whatsoever. They are not accepted and that is It is not that a great many applicants are expected to take advantage of this procedure. The government's data suggests that of the nearly 3,000,000 people who will request entry to Canada in 1992-93, only 1% (30,000) will claim refugee status. Under this new legislation, they will all have to undergo their interview at their point of entry, and if the immigration officer rules against them, they will immediately be turned back. This draconian procedure displays not the slightest humanity or real sensitivity to those who are truly in distress. The reasoning behind it is essentially technocratic, reflecting the fundamental bias in the spirit of the Bill. It is obvious that claimants will inevitably need access to a genuine appeal procedure if they are to defend their case. The government cannot reduce or

minimize this right through an administrative or legal procedure like the one set forth in the Bill. Moreover, it is disturbing that refugees should without warning have to undergo a draconian interrogation the instant they arrive, with all the physical and psychological problems generated by fear, the absence of guidelines, the language barrier and the whole baggage of horrible memories still vivid in their minds.

### 5.3 IMMIGRATION OFFICIALS' POWER TO MAKE DECISIONS

It is important to note that the officials who encounter claimants are first and foremost agents of the government, who consequently will defend the position of the Department of Employment and Immigration of Canada. They represent the Immigration Act and its application. This being so, it is unacceptable to think they could listen fairly and diligently to the arguments of people who are, generally speaking, in situations of distress and of weakness vis-à-vis authority. Our judicial system is based on the principle that the burden of proof rests on the accuser, in this case the government. Unfortunately Bill C-86 entirely ignores this common law tenet, now an integral part of our culture. Applicants would not be able to defend their case, because they would be caught between the hammer and the

anvil, with their fate solely in the hands of one immigration officer. And yet in a majority of these cases the officer's determination will mean life or death.

Because it does not provide for legal counsel or any other meaningful legal assistance, this Bill in our view ignores the rights to which every person in our society is entitled, including one that is a cornerstone of our judicial system. We consider that the people who come to our gates and ask to enter deserve to be treated with the same diligence and on the same legal basis [as Canadians].

The new legislation, put forward in the name of a more efficient system, displays no concern for ethics or humanity.

#### 6.0 OUR RECOMMENDATIONS

What should be done to repair the Bill's shortcomings? At the very least a series of real readjustments:

1 - Imbue the Bill with a new spirit, one in tune with the humanist and fair-minded attitude on which every individual should be able to count in our judicial system.

- 2 Make it possible for applicants to obtain a fair hearing by giving them the necessary minimum of time and support to prepare.
- 3 Require that every appeal be heard by at least two judges, and that every claimant be entitled to legal aid for his or her hearing.
- 4 Reduce the role of departmental officials in making determinations, since they should not be the judges in cases where they are also representing the government party: this situation is contrary to the spirit of our common law system.
- 5 Establish real measures for implementing special programs for emergency situations, if the demand is there. The Bill should never give citizens the impression that there are different policies for different groups of people (cf. the different treatments given Somalis and Yugoslavs in recent cases).

# APPENDIX "C-86/40"

CITIZENSHIP COUNCIL OF MANITOBA

#### WHAT IS MISSING FROM THE PROPOSED LEGISLATION?

I wish to speak now about the Humanitarian and Compassionate Review. The proposed legislation does not deal with it; it should have been dealt with in this proposed legislation now before us.

This is the situation today in the City of Winnipeg. (We are commenting only on our experience in the the City of Winnipeg; we are not in a position to comment on things ongoing in other locales.)

At present, in the City of Winnipeg, a refugee claimant who has been unsuccessful (either at the Hearing of the refugee claim, or on Leave to Appeal or on the Appeal itself) in actual practise, has no further recourse. No further recourse, because, for all intents and purposes, the opportunity to remain in Canada "on the basis of humanitarian and compassionate grounds" does not exist.

In the City of Winnipeg, there is provision at this point in time for refugee claimants (who have exhausted every other legal possibility) to present themselves at the Immigration Department for a Humanitarian and

Compassionate interview. The provision provides that permission to reside in Canada may be granted, as a result of this interview, on H & C grounds, if Canada Immigration is satisfied as to the following:

- 1. if the individual can demonstrate that, having been a prominent figure in his/her country, (either a nationally renowned hockey player or a ballerina, for example) and having claimed asylum in Canada, by virtue of having claimed asylum here, they have embarrassed their government in the eyes of the world to such extent as to subject themselves to some form of risk should they return home;
- 2. if the individual can demonstrate that a Canadian Permanent Resident or a Canadian citizen (not including one's own child) is dependent upon them financially or would suffer undue hardship should the individual be required to leave;
- 3. if the individual can demonstrate that existing conditions in the home country are of such grievous nature that return to that country would in some way, put that person at risk.

These are the present guidelines upon which an individual may be entitled to remain in Canada for Humanitarian and Compassionate reasons. These provisions do exist.

At present, however, in the City of Winnipeg, in actual practise, a claimant who has been unsuccessful (either at the Refugee Hearing or on Leave to Appeal or on an Appeal) has virtually no recourse. In actual practise, there is no such thing as a Humanitarian and Compassionate review. The process that we have, in actual practise, hasn't anything at all to do with matters "humanitarian" or "compassionate" in nature.

At present, in the City of Winnipeg, for persons who have exhausted every legal mechanism vis-à-vis their refugee claims, what we do have is this:

a) in a minority of instances, these persons may be invited by Canada Immigration to attend their offices, (either alone or in company of a lawyer or any other advocate, to petition for the right to remain in Canada on Humanitarian and Compassionate grounds. This interview is granted, only in the minority of instances. But in every instance, however, known to this speaker, since January 1, 1989, Canada Immigration officers in the City of Winnipeg have never authorized one Refugee Claimant (persons whose claims were heard and lost) to remain in Canada on the basis of these Humanitarian and Compassionate interviews. The petitions of these persons were rejected, notwithstanding that some of them were Backlog Claimants who had lived, studied, trained

in or worked in Canada for a very long time — in some instances for periods up to 5, 7, 9 and 10 years! (Examples: Abdul Sikander — trained and worked as a bus driver; Ahmed Darwish — studied and worked as an engineer; Balvinder Singh — operated his own business, etc. etc.) The children of these persons, and the children of so many unfortunates like them, had virtually grown up in Canada; they were educated in Canada (educations paid for by the Canadian taxpayer); these children were Canadian children in every respect... Their parents received deportation orders; some were deported, others may have fled to the U.S. In any event, there are no longer here in Canada.

These people were unsuccessful in remaining in Canada on the basis of the Humanitarian and Compassionate interview.

Again, in the <u>minority</u> of instances, Canada Immigration invites individuals to attend for an <u>interview</u>. In our experience, the decision forthcoming as a result of these interviews for all refugee claimants who have lost before the courts is a negative decision.

b) in the minority of instances, in the City of Winnipeg, persons who have exhausted every legal mechanism vis-à-vis their refugee claims, are not granted a Humanitarian and Compassionate interview by Canada Immigration. Rather, Canada Immigration conducts an "internal" review to determine, if in their opinion, humanitarian and compassionate grounds exist. The

person concerned isn't present at the time these reviews are conducted. Need I say more? ... Let me say this. No Refugee Claimant, having lost their refugee claim, has been granted the right to remain in Canada for Humanitarian and Compassionate reasons, as a result of this internal review conducted by Winnipeg Immigration since January 1, 1989.

Does it stand to reason that virtually every Humanitarian and Compassionate assessment made in Winnipeg by Canada Immigration since January 1, 1989, whether by way of interview or by way of internally conducted review, would result in a negative decision?

I would dare to suggest that, statistically speaking, this could not happen if the assessments were made in the spirit of humanitarian and compassionate ideals, ... nor if they were made in accordance with he Canada's Immigration's own written guidelines.

At present, in the City of Winnipeg, should Immigration officers render a negative decision on H. & C., the Director of Immigration has authority to overturn their decision and recommend in favour of an individual. In the City of Winnipeg, the Director of Immigration has never interceded on behalf of an unsuccessful refugee claimant.

At present, the Minister of Immigration, Mr. Valcourt, also has authority to recommend in favour of a person on H. & C. review.

I will leave it to others to discuss Mr. Valcourt's record in this regard.

For all intents and purposes, the Humanitarian and Compassionate review, as it is conducted for persons having resided in the City of Winnipeg, is no more than a formality.

If this was not so, the statistics would reveal it. They do not reveal it. Indeed, the statistics will support my contentions.

There are countless examples with which to provide you, should you wish to challenge our comments on this matter.

In light of the foregoing, we would ask that you consider the following two recommendations:

Firstly, we would ask you to consider the grounds upon which Humanitarian and Compassionate consideration is now based, if indeed it is based upon these grounds. (For we are not convinced, despite the written guidelines, that H & C consideration is indeed being based upon these grounds).

Nevertheless, these are the present guidelines which Immigration Canada in the City of Winnipeg purports to pursue. These are the guidelines we would ask you to consider. To paraphrase them briefly:

Humanitarian and Compassionate consideration will
be shown to persons:

- i. who were so well known in their home countries that, by virtue of claiming asylum in Canada, they have embarrassed their home governments to their own detriment;
- ii. Humanitarian and Compassionate consideration will be shown to persons who can demonstrate that there are Canadian citizens (though not their own children) or Permanent Residents of Canada who will suffer undue hardship, especially financial hardship, should they be required to leave;
- iii. Humanitarian and Compassionate consideration will be shown to persons who can demonstrate that existing turmoil in their home countries would result in their being at risk, should they be required to return.

Consider these guidelines. And ask yourselves these questions:

- a) Need one be a hockey player or a renowned ballerina in order to qualify under H & C? or,
- b) Need one be financially responsible for a Permanent Resident or long-time Canadian citizen in order to qualify?

(Given the economy today, shouldn't it be sufficient to be financially responsible for one's own family, even the Canadian-born children of one's own family, in order to qualify? How many of us here today are financially responsible for someone not a member of our own families?)

c) With respect to the ground that departure would cause undue hardship (for any reason other than a financial reason) to a Permanent Resident or long-time Canadian citizen, we in Winnipeg have never witnessed the occasion when this consideration has motivated Canada Immigration to render a decision in favour of our clients. We have witnessed the converse:

We have seen families separated. We have seen the deportation of brothers, sisters, nephews and nieces, aunts and uncles.

In so many instances, the relatives remaining in Canada (those Permanent Residents or Canadian citizens remaining in Canada) are not in a position financially to sponsor back these deportees under the Assisted Relative program, (assuming they can get the Minister's permission to do this in any event, for the Minister's permission is required in order to sponsor back a person who has been deported). In other instances, the deportees themselves would not qualify under the Point System to be sponsored back to Canada. (The requirements under the Assisted Relative program are fuel for another debate. I will not deal with them here.) I would simply ask you: is it not a hardship on

the brothers, sisters, nieces and nephews, aunts and uncles remaining in Canada to be separated from their relatives by virtue of the deportation of these relatives — by virtue of the failure of the humanitarian and compassionate test? Do you remember growing up with your cousins, aunts and uncles? Would your childhoods (and your lives today) been as rich as they have been, had there been no cousins, aunts and uncles? Is this not a "hardship" we are creating for those persons who do have status in our country and who are contributing as best they can, given the economy, to the betterment of our country?

We have witnessed the deportation of sons, daughters and the grandchildren of aging Canadian citizens and in at least one instance, an aging Canadian grandmother whose family was deported had an existing heart condition (e.g. Balvinder Singh). (Her heart condition was known to Canada Immigration in the City of Winnipeg.) Are we to assume that the deportation of this old woman's son and daughter-in-law as well as her grandchildren did not cause her undue hardship? assure you, it did cause her hardship and continues to cause her hardship. We assure you: deportation of persons under these circumstances causes enormous undue hardship on the persons left behind. Why, then, is it a consideration to Immigration Canada when Immigration Canada is conducting its H. & C. review?

"Undue hardship", even though it is written in the guidelines, simply is not a consideration made by Winnipeg Immigration when assessing grounds for entry via the Humanitarian and Compassionate route.

d) Nor is the ground "continuing danger in one's home country" given consideration in the City of To date, with the exception of the Eastern Winnipeg. European countries, the C.I.S. (former Soviet Union) and, perhaps Chile, we know of no refugee-producing country that has cleaned up its act - not El Salvador (the Accord between the Salvadoran government and the F.M.L.N. is not being kept), not Lebanon (the Lebanese government is controlled by the Syrians), not Iran, nor Iraq, nor any African country, not Afghanistan, nor Guatemala, nor China etc., not even Southeast Asia despite what you may hear from time to time. We are there on the front lines working with claimants. The testimonies we hear are remarkably consistent. We are doing the country research. No propaganda from any foreign government gets by us without scrutiny.

Not so with Canada Immigration. From our perspective, it appears that either Canada Immigration officers do not have access to Country Condition Reports, or in the alternative, if they do have access to them, they do not read them. If they do read them, why then are they not acting on the guideline — existing danger in one's home country — when conducting their H & C reviews?

In any event, "existing turmoil in one's home country" is not a consideration in Humanitarian and Compassionate reviews conducted in Winnipeg.

In the event that existing guidelines for H & C reviews were being adhered to by Canada Immigration (and we submit that they are not being adhered to by Canada Immigration, to wit: "undue hardship" and "existing danger in one's home country" we believe these guidelines to be inadequate. We do not believe the existing guidelines in any way reflect the true meaning of the words "humanitarian and compassionate".

What we have is a "process"... a meaningless process at very best... what we have is a formality.

The Humanitarian and Compassionate interview, as it is conducted for Refugee Claimants who have lost before the Courts, offers only false hope to the needy and despairing. It is nothing less than cruel.

The Humanitarian and Compassion internal review (conducted in camera by C.I.C.) is a farce - and it's a waste of time. It's a waste of time and our tax dollar. And it begs some form of scrutiny.

Our <u>first</u> recommendation to you is that you review the existing process, and that you speak to this process in any new legislation forthcoming from your Committee. Our second recommendation is this: that you dispense with the existing process as it is now being conducted and that you replace it with some version of the following:

In order that the Humanitarian and Compassionate review be in practise what it claims to be, we would ask that you consider establishing a panel in appropriate city, a panel perhaps of at least three persons: one person employed as an Immigration Officer with the local C.I.C., the second person employed by a non-governmental immigrant-serving agency, the third person an individual independent of both groups (a Canadian, employed in an unrelated occupation profession). Those parties to the panel not employed by Immigration would serve voluntarily. (Believe me, there are many fine, capable persons who would do this voluntarily.) Their task would be to review and assess each H & C request, to interview each applicant for this purpose, and to render a decision. Majority decisions (2 out of 3) rule.

We would welcome any alternate suggestion. We would welcome the implementation of any process that is, in practise, something more than a formality, something truly humane and compassionate.

We would ask that you take the time to consider our requests, and that you take the time to act upon them in a meaningful way. What we have today is NOT the "Canadian" way — it is in no way a reflection of who we are as a People. What we have today is hurting — not helping — the Canadian economy; it is hurting — not helping — a large and growing segment of the Canadian community.

# APPENDIX "C-86/41"

# BRIEF TO PARLIAMENTARY COMMITTEE RE: BILL C-86

August 7, 1992

MOSAIC 1522 Commercial Drive Vancouver, B.C. V5L 3Y2

# MOSAIC

# ISSUES AND CONCERNS WITH BILL C-86

MOSAIC (Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities) is a non profit society operating in the Lower Mainland of British Columbia. Since 1972 MOSAIC has provided integration services to new immigrants and refugees through settlement programs, employment preparation, language instruction, counselling, community development, interpretation, translation, information and referral. The seventy staff at MOSAIC work directly with newcomers from all over the world, and are able to provide services in excess of 50 languages.

This brief examines some of the implications of the amendments to the Immigration Act proposed in Bill C-86. It was not our intention to be exhaustive, but to highlight some of the more immediate concerns that our Society has with the practical impact of these changes. The brief has been prepared by Ms. Fiona Begg, Vice President of the Board, Mr. Michael Murphy, Executive Director and Ms. Emma Andrews, Latin American Counsellor. Any inquiries may be directed to Mr. Michael Murphy at 254-0244.

# INTRODUCTION

MOSAIC, like other immigrant serving agencies, is both pleased and disappointed with the proposed amendments to the Immigration Act which were tabled in the House of Commons by Minister Valcourt on June 17, 1992. The document contains over 100 pages of amendments, and proposes a significant shift in refugee policy, application processing and limits on classes of immigrants.

Some of the provisions are welcome. For example, it is a relief to see that families of accepted refugees will be able to apply to come to Canada to rejoin their family member at the same time that the family member makes application for landing. Previously, the family abroad was not able to apply until the refugee in Canada was landed. We are also pleased to see that some attention is being paid to the issue of processing applications at a faster rate, and in a coordinated fashion. Much of the anguish of waiting for an opportunity to be reunited with family members will be eliminated with a speedier administrative procedure. The elimination of the credibility hearing

in the determination of refugee claims is long overdue, and had been called for by settlement groups, refugee aid organizations, lawyers and others for some time. Since 95% of all claims pass the credibility stage, it has been widely regarded as an unnecessarily bureaucratic step in the determination process.

However, many of the provisions will seriously undermine Canada's reputation as a humanitarian nation. Rather than send a message that Canada is a strong, caring nation which prudently manages its resources, the effect of the amendments will be to show to the world that Canada has become mean spirited, and ungenerous. The present Minister and the senior policy makers boast about how Canada's is a system that is envied around the world, particularly the documentation centre. It is hard to fathom, therefore, why they are now trying to convince the Canadian public that the refugee determination system is being abused by asylum shoppers, criminals, and welfare cheats.

Canada is sending a message to genuine refugees: there are no guarantees that your circumstances will be sufficient to be granted haven—if you have no documentation, if you have travelled through a country which Canada has a burden sharing agreement with, if you have been a member of a political group that can be considered detrimental to Canada's national interests, your claim may be considered ineligible.

## PUBLIC INPUT

Of major concern to us is the short timeframe for public review and input to discuss the details of the bill. No consultations were done prior to the tabling of the amendments, and the lack of time for committee deliberations makes the strategy appear to be intended to circumvent broad discussion and input from individuals and groups with an interest in the implications of the changes. Like the denial of a right to seek leave to appeal the decision of the Senior Immigration Officer at the eligibility stage where checks to official abuse and error can be documented, the manner in which the public is shut out of the debate speaks to the tone of the government's intent to avoid criticisms of official revision of Canada's humanitarian and international obligations.

The Minister has stated publicly that the government's strategy is to avoid the kind of delays that stalled the passage of Bill C-55. Special interest groups, presumably meaning the immigrant associations, immigrant and refugee services agencies, refugee advocacy groups, religious organizations, lawyers, and human rights organizations, were singled out for criticism by the Minister.

The changes to the Immigration Act envisioned in Bill C-86 address the criticisms of the right wing in Canada. Linking refugee claims to criminality through finger printing, and public statements by the government that the changes are necessary to deter bogus claimants from seeking the safety of Canada from legitimate prosecution in their country of origin serve only to convince the public that immigrants and refugees have abused the hospitality of Canadians, and that draconian powers are necessary to restore order.

Canada is a world leader in refugee determination and as a nation we have been at the forefront of resettlement of refugee movements for many decades. Rather than limit the scope of this responsibility, and reducing choices to matters of administrative convenience, we must reassert a non-political position by basing the policy on compassion, principles of fundamental justice and responsible jurisprudence, including the right to a hearing and the right to appeal and the restoration of powers of determination to a quasi judicial body that is separate from government interference.

## FAMILY REUNIFICATION

The shallow definition of family described in the Act is based on a modern rather than on a multicultural understanding. The proposal to limit family in stream 1 to spouses and children of Canadian residents is offensive to many of the cultural groups that form the body politic of late twentieth century Canada. The vast majority of landings in British Columbia today are people from the traditional societies of Asia where the family is more broadly defined and includes parents, grandparents, aunts, uncles and even older siblings.

These facts are given de facto status in a multicultural vision of Canada, but denied in immigration policy. Either we are a multicultural nation or we are not. If we are, then it follows that the legitimate definition of family as described by non European Canadians be considered and that family reunification, the cornerstone of the Immigration Act of 1978, not be allowed to wane under the weight of regulatory zealotry.

In many cultures which form the basis of modern day Canada family is not restricted to the parents and their children. In the past, successful adaptation has been accomplished with the input of the wider family whose members contribute through child care, employment, domestic responsibilities, language learning, moral and spiritual support. The amendments proposed in Bill C-86 will place those family members other than the immediate parents and their

children in the first stream, which will be unlimited in terms of numbers of applications accepted, and will place all other family members in stream 2 which will have annual limits placed upon it. Family reunification will be severely impaired and this will have a serious impact upon the successful adjustment of those newcomers who have been processed for landing. Rather than expedite the processing and reunification of family members, the administrative changes which are contemplated through the streaming of different family members may, in fact, not create any further opportunities than already exist.

#### REFUGEE DETERMINATION

Bill C-86, rather than help to refine Canada's obligations as a signatory to the United Nations Convention on Refugees, proposes a set of measures that will thwart the efforts of genuine refugees to seek and receive the protection of Canada at a time when serious instability exists in many regions of the globe. The proposed amendments reflect the rhetoric of the government that there are not many refugees in the world, in fact, no more than the official UN figure of 35,000, and this is the reason that not more but less is being done to ensure the safety and safe passage of refugees to Canada. This bill suggests a tone that assumes that refugees are not genuine, and that the greatest challenge which faces us as a nation today is to somehow curtail the flood of claims from reaching the processing stage.

The overall intent of the proposed amendments is to manage the flow of immigrants from abroad into Canada, to select only those who will be suitable, and to shift the emphasis to the independent class. These factors, while relevant in many ways to the exigencies of Canadian social life, are not, and should not be the basis for assessing eligibility of refugee claimants. Clearly the government is mixing apples and oranges.

The confusion that exists in the minds of the authors of this bill is most evident in the description of the scope of powers and the gatekeeper responsibility that will be delegated to the Senior Immigration Officers.

#### ELIGIBILITY/POWERS OF THE SIO

We support the abolition of the credible basis hearing which was costly, ineffective and added lengthy delays to the process. However, we regret the removal of procedural safeguards endemic to the hearing process which

protected the rights of the claimant and ensured a fair hearing at the initial stage. The adversarial procedure, while it may not be the most suitable in a refugee claim, at least entailed a right to counsel, established the standard of proof required, required evidence from both sides and left the decision on credible basis and eligibility to an independent tribunal. Now all of those safeguards are lost for the inexperienced and fearful claimants arriving at a port of entry hoping to make a claim.

Perhaps the most serious change is the loss of the right to counsel. Claimants fleeing persecution from the authorities in their country of origin are naturally unwilling to be frank on first encountering the authorities in Canada. They have no confidence in the authorities and no belief that they are there to help them. On the contrary, the authorities are viewed with suspicion and mistrust.

Now claimants are faced with a statutory duty to disclose sensitive information before being allowed the privilege of entry to make a claim without the benefit of legal advice and without the right to representation. We believe the denial of this right to be a violation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and that it is inconsistent with the Supreme Court of Canada's decision in the Singh case. The duty to disclose information to a Senior Immigration Officer at a port of entry ought to be balanced by a corresponding right to counsel.

In addition, we believe that the principles of fundamental justice are violated by allowing the decision on eligibility to be made without a hearing by an interested party. A Senior Immigration Officer is not a neutral and independent arbitrator but an agent of Canada Immigration whose stated objective is to weed out fraudulent claimants, "criminals" and "abusers of the system".

The decision on eligibility is essentially an adjudicative function, now proposed to be delegated to an administrative official. It is incongruous that Canada Immigration would both allege and then decide whether a claimant is eligible. There is a natural apprehension of bias in the SIO who is the gatekeeper and judge. Not only is there massive potential for abuse, but the time-honoured principle of <u>audi alterem partem</u> has been completely discarded. There is little scope for review of a negative decision by the SIO and a potential for abuse by convincing claimants that it is in their best interests to sign a voluntary departure notice.

The grounds of ineligibility themselves give rise to concern because the SIO can refuse entry to a person recognised by another country as a refugee

without considering whether that country is also a source of persecution. The SIO will also refuse entry to those who have travelled through a prescribed safe third country, without enquiring whether it is in fact safe for that claimant. In addition, if another SIO has said that the claimant is ineligible, there is no second opportunity, since that too is a ground to refuse entry.

The issue of multiple nationalities, now codified in the Bill, as well as the issue of why a claimant did not make a claim in a third country, ought to be decided by the IRB, a specialized tribunal, in the course of a hearing in which all the factors may be advanced and considered. The power to refuse entry without a hearing on such matters will inevitably entail peremptory rejection of many genuine refugees and is inconsistent with Canada's international reputation as a protector of refugee rights. We believe it is also inconsistent with Canada's international obligations to determine each claim on an individual basis, and not through the wholesale rejection of large numbers of people forced to cross international borders to reach their final destination, where they think they are going to be heard. We believe that such determinations can only be made in the context of a hearing before an impartial tribunal.

We are extremely concerned at the apparent identification of refugee claimants with criminal suspects, evident in the powers given to the SIO to fingerprint, search, and detain claimants. We believe that this is also a violation of Section 15 of the <u>Canadian Charter of Rights and Freedoms</u> and is not a reasonable limit as defined in Section 1.

Finally, the definition of terrorism in the bill, accompanied by new paragraph 19(1)(e) is inconsistent with the determination of who is a genuine refugee. The exclusion clause of the <u>Convention</u> adequately deals with those people who ought not to be given protection. The new definition of terrorism is so broad that it will include many genuine refugees who have been involved, even minimally, in the struggle for peace and justice in their country of origin. Protection left only for those who have remained neutral in whatever struggle is taking place. Neutrality usually means that the claim is viewed with greater scepticism by the IRB. The claimant is caught between a rock and a hard place.

## A SAFE THIRD COUNTRY

As a general rule, Convention Refugee claimants should be allowed to choose where to make their refugee claims. While Canada may consider a country safe, based on their own experiences claimants may not.

According to Bill C-86 the Governor in Council must consider a number of factors before designating a country as "safe".

A particular country's policies and practices in respect to refugee determination must be given consideration. It should be kept in mind that despite the fact that some countries are signatories to the convention, and already have an established system for processing refugee claims, this does not mean that the system is fair, because not all classes may be treated the same. For instance, a country may have high acceptance of a specific ethnic group and a low acceptance for another group. The law should explicitly state that the country must not show discrimination against any particular ethnic group or nationality.

Another factor that must be taken into account is the country's record with respect to human rights: a safe country must also have a history of compliance and respect for human rights. Human rights policies and practices should not only be applied to the citizens of that country but to any person who is residing or sojourning in that country. In addition, the country should advocate for the protection of human rights in other countries. Before designating a country as being a "safe country" the governor in council should compare that country's provisions and standards, in respect to human rights, with those in Canada. And if that country's provisions and standards do not compare favourably with those of Canada, then that country should not be considered as being a "safe country".

We are particularly concerned about Canada reaching an agreement with the United States, as many of the refugee claimants spend some time in the USA before they can reach Canadian borders. It is internationally known that the United States has singled out Central Americans as "economic migrants" when in fact the Canadian experience has determined that many of them are genuine refugees. The recent example of the US policy regarding Haitian refugees is instructive in this regard. Earlier this year the U.S. Coast Guard was instructed to intercept Haitians at sea and return them to Haiti. Under this new policy genuine refugees will be returned without having an opportunity to make a claim in the United States.

Canada should not enter into agreements with countries which do not meet Canadian and international standards of fairness, and do not comply with the principle of natural justice as it is applied in Canada.

By being a signatory to the 1951 convention, Canada has an obligation to protect genuine refugees. Canada should not return any convention refugee claimants without first giving them the opportunity to be heard. But if the claimant is to be removed to a so called "safe third country", Canada must make sure that such a country will give the claimant similar treatment to that he/she would be given in Canada.

#### REFUGEE HEARING PROCESS

Under Bill C-86 all refugee hearings are to be held in public, unless an application is made to the Refugee Division to grant a private hearing because the evidence or testimony that will be presented is considered too sensitive and as a result, the life, liberty or security of any person would be in danger. Hearings should be conducted in private as they are now. As a commitment to the protection of refugees any information regarding refugee claimants either oral or written, should be protected under the privacy act and confidentiality should prevail.

Refugee claimants regularly make reference to human rights abuses and unscrupulous practices by the government of their country of origin. Most of the countries from where Convention Refugee claimants come are countries where speaking out about the government's social injustices and human rights abuses is considered to be a crime against the government. If a refugee's claim is rejected, and this person is to be removed from Canada to his/her country of origin, there are reasonable grounds to believe that this person will be persecuted, tortured, incarcerated or killed for making a claim against his/her country. Therefore, information, of any kind regarding refugee claims, and the claimant's identity, must be protected.

Under the proposed legislation a member of the CRDD will be able to determine that a claimant is a Convention Refugee without a hearing. In the event of a split decision the claimant will be deemed to be a Convention Refugee, provided that: a) the person has proper documentation or identification, b) since making the claim the person has not returned to the country in which he claims persecution, and, c) the country in which he claims persecution is not one of those deemed to respect human rights. However, in cases where the claimant has no documentation, if one member is not satisfied that the claimant has a valid reason for destroying or disposing off his documentation, has returned to his country in which he claims persecution, and/or that country respects human rights, any split decision will go against the claimant.

Many refugee claimants, in order to reach Canada, have to hire smugglers to help them to escape from the country in which they fear persecution. Some of them travel with proper documents, but many others are provided with forged documentation by the smugglers and they are usually advised to destroy or dispose of the documents before arriving in Canada. What this legislation will do is that a claimant without documentation will have less chance to be accepted as a Convention Refugee than a claimant who possesses forged documents.

In regards to claimants that come from a country that respects human rights, if one of the CRDD members feels that the claimant has a valid reason to fear persecution the decision should go in favour of the claimant.

Under the present legislation the benefit of the doubt has been given to all refugee claimants. If this right is taken away from them the system will not be fair to all refugee claimants because some groups will be treated differently.

We do believe that some laudable changes have been proposed in this legislation: there are significant improvements to the selection and processing of applications; families to be reunited faster than what exists under the current system; streamlining the refugee process to eliminate intolerable delays and backlogs; improved training for members of the Immigration and Refugee Board to create greater fairness and consistency in decisions.

We urge the government not to view the changes exclusively from the perspective of managing the flow of immigrants into Canada, and not to be motivated strictly by fiscal considerations. Rather than promote these changes by their dollar value the Minister should take the opportunity to redirect the savings into much needed and underresourced parts of the Department.

We are anxious that the changes to the refugee determination system including but certainly not restricted to carrier sanctions are ill conceived and misguided. While many of the administrative changes are needed, the changes to the refugee determination are harmful and unnecessary.

#### APPENDIX "C-86/42"





#### NO INTEGRITY WITHOUT A SAFETY NET

Vigil Toronto is a volunteer, non-governmental organization which began in May 1989. For the last three years we have been assisting people when we believe them to be Convention refugees who have exhausted all legal avenues open to them, and who are scheduled for deportation from Canada.

Our experience has led us to the conclusion that there is no safety net presently in Canada. There is no adequate mechanism to stop the deportation of genuine refugees refused by the Immigration and Refugee Board.

Bill C-86 must correct this injustice.

Specifically our work has led us to conclude that incorrect decisions are made. Human error exists. Incompetent lawyers, Immigration and Refugee Board members and translators exist.

In other cases, the correct decision was made at the time of the hearing based on the evidence presented, but new evidence or new events have occurred since the hearing. No provisions exist to present this new situation.

We propose that the legislation be amended to include the means to be able to:

- a) introduce evidence, either unavailable at the time of the hearing or evidence that reflects occurrences which happened after the hearing.
- b) review decisions on the merits of the case to correct human error.

In the last three years Vigil Toronto has interviewed many failed refugee claimants. We interview individual refugees extensively, reading all of their documents and consulting lawyers and country specialists. We also check doctor's examination results, particularly those from the Canadian Centre for Victims of Torture to help verify the refugee's story. We have rejected more than 50% of the people who have approached our organization. We have advocated only for those that we believe meet the definition of Convention refugee.

These are but a few examples of the people we have advocated for:

The following are cases which demonstrate that Immigration and Refugee Board members make mistakes:

1. Mr. E. is a Sri Lankan Tamil who fled Sri Lanka in 1989 after two of his friends were killed for providing equipment to the "Tamil Tigers". He too had, unwillingly, given equipment to the Tigers and feared for his life. From 1974 until 1989 Mr. E. had been detained and repeatedly tortured and brutally by the Sri Lankan army and the Indian Peacekeeping Forces. On one occasion he was also detained by the Tigers. As a result of this treatment, Mr. E. continues to have flashbacks of his experiences of torture. He suffers from insomnia, nightmares, digestive problems and anxiety.

The Immigration and Refugee Board refused Mr. E. because they misunderstood his testimony and believed he only feared the Indian army, which had left the country. They gave no recognition to the cumulative effect of the numerous detentions and extreme persecution that Mr. E. had endured at the hands of various armies, especially the Sri Lankan army which is still engaged in a bitter civil war against the Tigers.

2. Mr. O-A. fled Ghana after having organized a demonstration against corporate developers in his area. He and 7 fellow executive members of a local non-political community group had organized a protest against the expansion of a corporation, partly owned by the government which did not favour local development. The demonstration was broken up by the police and the militia. Many were hurt or detained. Mr. O-A. was in another area at the time organizing transportation for more supporters to come, when he received word that the police were looking for him.

The Immigration and Refugee Board accepted Mr. O-A.'s evidence as credible, but refused him refugee status arguing that he had deliberately created a violent demonstration.

The following are cases where incorrect decisions were made by the Immigration and Refugee Board members. As well, no means exist to review supporting documentation which arrived after the hearing:

3. Mr. K. is from Iran. In 1981, he was an associate of the Mojahedin, an anti-government party and assisted the organization with its political activities. Mr. K's brother was also a member of the Mojahedin. The entire family was considered to be disloyal.

Mr. K's brother was imprisoned from 1981 to 1985 for his political activities. Mr. K. was refused university entrance in 1987 because of his brother's imprisonment.

In 1988, the government of Iran was rounding up former political prisoners. Hundreds were executed. Mr. K. helped his brother flee Iran through contacts in various government offices.

Shortly after his brother left, security forces tried to arrest both brothers. They detained their father and told him they knew Mr.K. had arranged his brother's escape. Mr. K. went into hiding until he also was able to escape to Canada.

Mr. K. was refused refugee status by the Immigration and Refugee Board because the panel was of the opinion that he was not in danger because he had not himself been involved with the Mojahedin since 1982. The panel did not understand the high risk faced by Mr. K. simply because it had been discovered that he had helped his brother escape.

After his hearing, Mr. K. was informed by his parents that they had a warrant for his arrest in Iran. They sent this document to Mr. K. in Canada.

There is at present no effective process to present this new evidence that Mr. K. is indeed at risk in Iran.

4. Mr. & Mrs. S. and their three young daughters are a Tamil family from the Jaffna area. Mr. S. was forced to collect money for the Tamil guerrillas (LTTE). He was not otherwise involved with them in any way. He was detained and tortured by both the Sri Lankan navy (1988) and the Indian army (1989) as a suspected supporter of the LTTE. After his release in 1989 he went into hiding when he learned the Indian army was looking for him again.

When they could not find Mr. S., the Indian army and a group of Tamil militants who supported them, arrested and detained Mrs. S. and the couple's three daughters. Mrs. S. was raped by Tamil and Sinhalese soldiers who were in the camp. The family then fled to Canada.

They were refused refugee status by the Immigration and Refugee Board because the Indian army had left Sri Lanka. The panel overlooked that the persecution of the couple was by the Sinhalese army and navy which are still engaged in a brutal civil war with the Tamil guerrillas.

Since their refugee hearing new events have occurred. Mr. and Mrs. S. learned that the LTTE are still looking for Mr. S. as a suspected informer. They learned that the navy recently looked for him as a suspected LTTE supporter. Most importantly they have heard that Mr. S's uncle who had assisted him in obtaining his release from the navy has been killed. He was killed by the navy when they were unable to locate Mr. S.

Presently there is no venue in the refugee determination system to present this new evidence.

The following case demonstrates that for pressing reasons a claimant's story may come to light after refugee hearing:

5. Ms. V fled Sri Lanka, a Tamil woman suffered frequent harassment by both the IPKF and the Tigers. On her walks to school the IPKF would torment her and her friends — verbally insulting them and questioning them about the Tamil Tigers. In addition, the Tigers would persistently harass her and her friends, demanding that they join their ranks.

The final events which forced Ms. V. to flee from Sri Lanka occurred toward the end of 1989. One day, on her way home from school, she and her sister were stopped by three IPKF soldiers. One of them deliberately physically intimidated her first by touching her hand and then by holding her front tire between his legs. At this time he tried to give her a letter but she was so frightened that she ran into a nearby store. The letter was given to her sister who also fled to the shop.

Ms. V. opened the letter but was unable to understand it as it was in English and another language. She could make out only several words: "love", "kiss", "bed." She was frightened by the letter because it was very dangerous to be singled out by a soldier. This meant that she personally was targeted for harassment and sexual abuse.

The letter was also dangerous because such attentions, however out of her own control, made her suspect to the Tamil Tigers. Others in the shop had seen the letter and later she was visited by Tigers who threatened her and told her she would be shot if she had any further contact with the IPKF.

Several days later the same IPKF soldier appeared at her home demanding water. She feared that she would be abducted and fled to her aunt's home.

12A:45

About ten days later, four soldiers came to Ms. V. family home. Under the pretence of searching for Tigers, they entered the house where only Ms. V. and her older sister were home. One soldier forced her sister into her room from where Ms. V. could hear her screaming.

One of the other soldiers requested water from Ms. V. She proceeded out of fear and he followed her into the kitchen. He attempted to touch her and she tried to run away. He tore her clothes off, some of them with his mouth, and removed his clothes. He threatened her with his gun and raped her.

The incident has had a devastating emotional effect. After the incident she resided at her Aunt's and elsewhere, fearing both sides. Within one month she fled Sri Lanka.

Due to her cultural inhibitions and lack of understanding, the incident of rape by the soldier was omitted by Ms. V. from her testimony. The board members rejected her claim saying that it was merely a generalised situation of civil war, that they do not agree that she will be forcibly recruited to the LTTE. There is no venue to present Ms. V.'s complete testimony.

All of these people were refused at their refugee hearing, refused leave to appeal to the Federal Court and recently refused permission to stay in Canada by the Minister of Immigration. Case example #2, Mr. O-A. was deported to Ghana. His whereabouts are unknown. We fear for the safety of the remaining cases.

Vigil Toronto has seen over a hundred cases similar to the examples above in the last three years.

While we acknowledge that Canada's refugee determination system is generally fair, mistakes do occur. Genuine refugees have been denied Convention refugee status because of poor legal representation, poor translation, or errors made by Immigration and Refugee Board members. As well, people come to Vigil Toronto because new evidence has arisen in their situations after the completion of their hearing or because they were unable to present their full story at the refugee hearing.

The present refugee determination system has no adequate means to review failed claims for the purpose of correcting errors or considering new evidence.

The present avenue for reviewing a failed decision include an appeal to the Federal Court, a post-claim humanitarian review, or an appeal to the Minister of Immigration.

The appeal to Federal Court is by permission only and is granted only on errors in law, not on the facts of the case. It does not allow for new evidence to be presented.

The humanitarian and compassionate review is a perfunctory paper review presently done by the managers at Immigration offices. The statistics for the total number of people accepted under the post-claim humanitarian and compassionate review illustrate that this process is of negligible effectiveness and dangerous to rely upon. From April 1991 until April 1992, 23 people out of 3,463 were accepted across Canada for humanitarian considerations.

Acceptance requires that a person show that they would be in more danger than anyone else in their country. It is no surprise that the outcome of this stringent test, for example, is that only eight out of 237 Tamils have been accepted since January 1, 1989, not withstanding the utter horror of the civil war, arbitrary detention, and human rights abuses in that country.

Appeals to the Minister of Immigration have been all but useless since Mr. Valcourt took office. In the last year the Minister has accepted less than a handful of people. All of the above cases were among the many refused.

The recently announced changes to the Immigration Act not only do not address the need for a more effective safety net, they introduced the possibility that even more errors will occur. The new Act makes it necessary for some refugee claimants to convince both of the Refugee Board members hearing their case to accept them. At present only one assenting member is required, giving the refugee the benefit of the doubt. The new Act also gives expanded exclusion powers to immigration officers at initial interviews.

Yet the new legislation provides for less appeal rights than before, rather than increasing the provisions to catch mistakes.

While the proposed change to the Immigration Act that allows for a complaints procedure acknowledges problems exist with the Refugee Board members, no re-hearing is proposed for the failed refugee claimant.

To ensure that our refugee determination system meets the high standards which Mr. Valcourt talks about, there must be a "safety net" to ensure that genuine refugees are not returned to the persecution they have fled.

#### APPENDICE «C-86/38»



#### Alberta Association of Immigrant Serving Agencies

#920, Édifice McLeod, rue 10136 - 100, Edmonton, Alberta T5J 0P1 Telephone: (403) 428-9388 • Fax: (403) 426-2295

#### MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR

THE ALBERTA ASSOCIATION OF IMMIGRANT SERVING AGENCIES (AAISA)

#### AU COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

LE 19 AOUT 1992

#### <u>Historique</u>

Active depuis 1980 et constituée en société en 1987, l'Alberta Association of Immigrant Serving Agencies (AAISA) est une association provinciale composée de 13 organismes d'aide à l'établissement et à l'intégration des immigrants en Alberta. Ces organismes locaux à but non lucratif offrent des services pour aider les immigrants et les réfugiés à s'installer et à s'intégrer, indépendamment de leur appartenance ethnoculturelle. En 1990-1991, les 13 organismes membres de l'AAISA ont prêté main forte à plus de 23 000 immigrants et réfugiés du monde entier et ont enregistré plus de 134 000 heures de travail bénévole.

## Consultation insuffisante

Le projet de loi C-86, qui modifie en profondeur la Loi sur l'immigration, a été préparé sans consultation préalable des personnes qui oeuvrent dans le domaine, ni du grand public. Le projet de loi a été accepté en première lecture par la Chambre le 16 juin 1992 et, après sa deuxième lecture le 22 juin 1992, il a été renvoyé à un comité législatif pour étude. Ces consultations ont été organisées durant l'été, alors que la communication est plus difficile. Le temps alloué n'était pas suffisant pour que l'Association s'entretienne avec le comité législatif; de plus, bien que l'AAISA représente la majorité des organismes d'aide aux immigrants en Alberta, notre demande de témoignage devant le comité n'a pas été acceptée. On prévoit que la loi sera mise en application d'ici janvier 1993. Nous considérons que tout le processus se déroule avec une rapidité inutile, donnant peu de chances aux intéressés de faire connaître leur point de vue.

#### Démarche positive

L'AAISA est heureuse de voir que le projet de loi corrige des lacunes, notamment en prévoyant des délais réalistes et un mécanisme plus rapide pour traiter les demandes du statut de réfugié. Que les réfugiés puissent parrainer les membres de leur famille dès que leur revendication est acceptée est une mesure positive.

## Préoccupations globales

L'AAISA s'élève contre l'esprit de certaines parties de la loi, qui restreignent davantage l'accès au système par les demandeurs du statut de réfugié, qui limitent les capacités de travail et le lieu de résidence de certains immigrants tout en rendant les choses plus faciles aux investisseurs.

## Préoccupations particulières

#### I POUVOIRS TROP PUISSANTS

- 1. Le projet de loi accorde des pouvoirs très vastes au Ministre et au Cabinet. Ceux-ci peuvent non seulement prendre des règlements, mais les appliquer rétroactivement. La modification des règlements avec effet rétroactif n'assure aucune continuité aux immigrants et aux réfugiés. Ce projet de loi brise la tradition parlementaire canadienne de consultation parlementaire et de continuité dans les critères.
- 2. Le Ministre sera habilité à conclure des ententes avec d'autres pays afin de coordonner les programmes d'immigration, sans qu'un mécanisme de consultation ne soit prévu avec le public, le Parlement ou d'autres intéressés. Il n'existe pas de critères à respecter pour qu'un pays tiers soit considéré comme sûr; aucun délai n'a non plus été fixé pour qu'un pays soit retiré de la catégorie en raison de l'évolution de la situation internationale ou de nouvelles informations. Rien dans le projet de loi ne prévoit de mécanisme pour contester cette détermination.

#### II RESTRICTIONS

1. Certains immigrants seront soumis à des restrictions concernant leur lieu de résidence et de travail. Ces restrictions ne font l'objet d'aucune limite, tout comme on ne dit pas si la résidence s'applique à une région, une province, une ville ou une collectivité. Ces termes peuvent être changés n'importe quand, sans devoir être approuvés par le Parlement.

#### III REVENDICATEURS DU STATUT DE RÉFUGIÉ

- 1. Les agents principaux d'immigration auront le pouvoir de déterminer si une personne a le droit de faire établir son statut par la section du statut de réfugié. Nous sommes d'avis que cette décision devrait être prise par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et que le demandeur devrait avoir accès à un conseiller.
- Aucune disposition ne prévoit d'appel sur le fond d'une revendication, ce qui essentiel dans toute situation de vie et de mort.

#### IV CULPABILITÉ FONDÉE SUR LA SUSPICION

1. Aux termes du projet de loi, les fondements de nonadmissibilité pour des motifs criminels seront élargis.
Si le projet de loi est adopté, il suffira d'avancer
qu'il y a des motifs raisonnables de croire, et non des
preuves, que le demandeur a été accusé d'un acte
criminel en dehors du Canada. Les immigrants seraient
aussi considérés comme coupables par association et
rejetés s'ils ont déjà fait partie d'organismes jugés
comme subversifs, que le demandeur ait commis des actes
criminels ou non. Il pourrait s'agir de syndicats ou
de partis politiques qui sont considérés comme normaux
au Canada, mais non dans des pays déchirés par des
conflits. La disposition est très vaste et doit être
supprimée.

#### Conclusion

Il est impératif que la lecture finale du projet de loi C-86 soit retardée jusqu'à ce qu'on puisse consulter plus largement les groupes et les particuliers partout au Canada. À tout le moins, il faudrait modifier les points de loi dont nous avons parlé.

## APPENDICE «C-86/39»

LA LIGUE DES NOIRS

DU

QUÉBEC

• RECONNAISSANCE • UNITÉ • LIBERTÉ



THE BLACK COALITION
OF
QUEBEC

· IDENTITY · UNITY · LIBERATION

# POSITION DE LA LIGUE DES NOIRS DU QUEBEC

# COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR LA LOI SUR L'IMMIGRATION, C-86

CHAMBRE DES COMMUNES

OTTAWA SEPTEMBRE 1992

# TABLE DES MATIÈRES

## INTRODUCTION

- 1.0 PRÉSENTATION DE LA LIGUE
- 2.0 LES OBJECTIFS DE LA LOI
- 3.0 LES FAITS SAILLANTS
- 4.0 LES INTERVENANTS
- 5.0 LA RECENSSION CRITIQUE
- 6.0 LES RECOMMANDATIONS

## INTRODUCTION

La problématique de l'immigration représente une des questions cruciales qui concernent un organisme comme la Ligue des Noirs du Québec, qui travaille depuis de longues décennies pour la défense des Droits de la Personne. A ce titre, sa présente participation aux audiences portant sur la nouvelle loi sur l'immigration représente un aspect important, car la Ligue peut ainsi faire valoir sa voix et surtout celle, sur la base d'expérience vécue, des réquérants sans voix

La démarche de la ligue portera donc ainsi sur quatre principaux points qui apparaissent dans la loi proposée, soit:

- les principes et les objectifs qui sous-tendent le C-86
- les faits saillants
- les rôles et les pouvoirs accordés aux officiers
- la récenssion critique
- et les recommandations.

Pour soutenir sa position, la Ligue présentera en annexe les dossiers présentés dans le cas des somaliens, des haïtiens et des zaïrois, pour mieux faire comprendre l'importance de cette loi et surtout des impacts qu'elle peut causer, si l'on ne tient pas compte de certaines considérations humaines et morales. Tel est le but et le sens de notre démarche.

## 1.0 PRESENTATION DE LA LIGUE

La Ligue des Noirs du Québec, membre de la Ligue des Noirs du Canada, oeuvre depuis 1969 dans la défense des Droits de l'Homme. Elle est un des principaux organismes qui lutte contre toutes les formes de discrimination et qui représente les intérêts de la communauté, dans les domaines de l'éducation, de l'immigration, de la formation socio-professionnelle et de bien d'autres. La clientèle désservie par la Ligue est composée aussi bien des membres d'expression anglaise que française. On estime à 40% la clientèle d'expression anglaise et a 60% celle d'expression française.

Les activités de la Ligue porte sur différents domaines spécifiques, notamment:

- les Droits de la Personne
- l'aide aux réfugiés
- l'éducation
- la formation professionnelle.

En ce qui concerne spécifiquement les Droits de la Personne et l'aide aux réfugiés, la Ligue appuie toutes les initiatives tendant à faire disparaitre la discrimination systémique que l'on observe à ce niveau. Ainsi au cours des dernières années, et notamment des derniers mois, la Ligue a fait diverses représentations au niveau des autorités gouvernementales, pour soumettre les cas des réfugiés haïtiens,

zaïrois et somaliens. L'ensemble de ces démarches visent essentiellement d'une part à faire valoir pour ces groupes et d'autres dans des situations similaires, des résolutions et avenues plus justes et plus équitables, et d'autre part à permettre aux officiers de l'immigration de mieux connaître la situation réelle qu sévit dans leur pays respectif. A ce titre, la Ligue est donc un des organismes actifs dans ce dossier pour la défense des droits des réquérants.

# 2.0 LES OBJECTIFS

Dans toute démarche réglémentaire et même juridique, les objectifs qu'on reserve à l'objet d'étude représente l'esprit dans lequel on veut résoudre le problème. Ainsi le cadre réglèmentaire qui supporte la nouvelle loi d'immigration est important à souligner, aussi bien pour les besoins de la compréhension que pour la récenssion critique.

A cet effet, la nouvelle loi se base sur deux principes soit: le libre choix et l'éfficacité du système. Autour de ces deux principes, trois objectifs ont été retenus:

- social, faciliter la réunion au Canada des résidents canadiens avec les membres de leur famille immédiate qui vivent à l'étranger.
- économique, stimuler le développement d'une économie forte et durable pour toutes les régions du Canada.
- humanitaire,
   remplir les obligations légales du Canada envers les réfugiés et perpétuer ses traditions humanitaires.

Ainsi, le but fondamental de la nouvelle loi est d'établir des mécanismes et de fixer les régles qui permettraient donc de respecter les principes et d'atteindre les objectifs fixés. Ces objectifs qui restent tout au moins très générique n'épousent réellement pas l'idée d'innovation qu'on aurait pu penser avec une telle réforme de la loi, et d'autre part ne cadre pas assez bien avec l'analyse rigoureuse dont on a fait usage pour établir les nouveaux mécanismes; pensons à l'analyse du contexte international, économique, juridique qui sous tendent tout ce processus.

Ainsi, bien qu'il y ait des objectifs fixés, la base de la nouvelle loi revêt un caractère foncièrement technocratique, sans nécessairement que les objectifs visés puissent être plus spécifiques et surtout puissent permettre de développer une loi qui devraient tenir compte des intérêts du gouvernement et de ceux qui postulent à nos portes.

## 3.0 LES FAITS SAILLANTS

Les faits saillants correspondent surtout au contenu de la nouvelle loi d'immigration proposée. Au delà de l'aspect global, et des orientations qui semblent être prises, deux dimension nous préoccupent: les niveaux économique et humanitaire.

# 3.1 NIVEAU ÉCONOMIQUE

On relève notamment un point dans le contenu qui est fortement questionnable, soit:

- la nouvelle loi doit répondre aux besoins des provinces

Cette perspective qui tient compte certes des préoccupations des provinces est louable, car ces dernières peuvent mieux identifier leurs besoions respectifs, mais par ailleurs ne donne pas nécessairement aux provinces le droit de gérer le processus.

Mais au niveau individuel, une telle réglémentation est totalement sévère; car qu'arriverait-il à un immigrant qui aurait choisi une région qu'il connait uniquement de nom? Il serait, comme l'indique la présente loi, obligé de résider dans cette région initialement choisie. Or dans le cas spécifique des communautés culturelles, on sait qu'ils sont en majorité dans certaines agglomérations et tout nouveau a besoin de cette structure d'accueil pour accélerer son intégration. On relève une contradiction entre deux buts réels inscrits dans cette loi, soit le fait de vouloir assurer pleinement la participation des immigrants à la vie active et en même temps limiter les mouvements de ces nouveaux arrivants. Il y a donc lieu de revoir cet aspect de la loi.

#### 3.2 NIVEAU HUMANITAIRE

La nouvelle loi, bien que l'un des objectifs avoués reste la réunion des familles, visent néanmoins d'une part à changer radicalement le processus et à revoir les méthodes d'évaluation des dossiers. Il est donc important de déterminer ce qu'apporte le nouveau processus et les critères inhérents à l'évaluation.

Le nouveau processus met l'emphase sur la rationalisation, aussi bien des étapes que de la prise de décision. Cette optique qui est purement économique rend par contre la validité du processus inadapté et à certains égards inadéquat. Le fait de diminuer les étapes peut effectivement accélerer le processus, mais ne signifie nullement qu'on y trouve toutes les considérations, afin que la dimension humanitaire soit encore respectée. De plus la nouvelle loi va réellement permettre de traquer et même faire peur à ceux qui sollicitent l'asile au Canada. Cette préoccupation qui transparait dans l'esprit et la forme de la loi est très dangeureuse, car quiconque se retrouve dans ce type de situation a besoin en premier lieu de sécurité. Or la logique et les considérations humanitaires privilégient justement le fait qu'on puisse accorder un peu plus d'attention et de délicatesse à ceux qui se trouvent dans ce type de situation de détresse.

## 4.0 LES INTERVENANTS

L a nouvelle loi frappe notre attention par le rôle et le pouvoir dont vont béneficier certains intervenants. Ainsi le pouvoir d'évaluation et de décision reviendraient aux fonctionnaires de l'immigration. Cette situation crée tout au moins deux problèmes:

- d'une part, elle fait des fonctionnaires des personnes qui deviennent juge et parti
- d'autre part au niveau légal, les réquérants ne pourraient bénéficier d'une audition convenable, étant donné donné qu'ils ne pourraient béneficier d'une quelconque aide juridique.

Il ya là une entorse à la loi de l'immigration, dans la mesure où l'on donne un énorme pouvoir aux fonctionnaires de l'immigration. Pour le moment la loi ne présente aucune mesure compensatoire qui viendrait contre-balancer le pouvoir reconnu aux fonctionnaires. Une telle situation est donc inacceptable, non seulement pour l'esprit de la loi, mais surtout pour ceux qui auront à vivre de telle situations.

# 5.0 RECENSION CRITIQUE

Au vu de l'ensemble de cette nouvelle proposition, il est évident de notre part que de nombreux points sont non seulement contestables, mais foncièrement inacceptables. Ces points portent notamment sur:

- l'esprit de la loi
- les mécanismres de fonctionnement (l'évaluation, le renvoi,..etc)
- les instances qui ont droit de décision
- le pouvoir accordé aux fonctionnaires

#### 5.1 L'ESPRIT DE LA LOI

La loi, telle qu'elle a été conçue au niveau des objectifs et des principes montrent que le gouvernement privilégie au delà des mots les aspects de rentabilité. Il s'agit d'une part de diminuer les ressources qu'on y alloue, comparativement aux besoins immenses que requièrent ce dossier, tout en diminuant d'autre part les étapes nécessaires pour une évaluation adéquate d'un dossier. Ainsi le gouvernement a donc délibérement choisi d'une part de réduire l'ensemble du processus, ce qui renforce le caractère inéquitable et arbitraire de certaines décisions et des certains actes qui seront posés. Même en identifiant les trois objectifs majeurs qui encadrent la loi, lesquels rconnaissons le sont importants, les principes qui les sous-tendent ne semblent pas

favoriser une innovation réelle de la loi. Seule une telle innovation, qui jeterait un Esprit Nouveau, permettrait de mettre de l'avant les problèmes d'ordre moral et humain qui sont liés à toute la dynamique de l'immigrtion et de ceux qui cherchent refuge. Seule cette mise en avant des dimensions d'ordre moral permettraient de relever la limite factuelle des principes d'efficacité et de libre choix pronés par la loi actuelle, car dans la pratique, l'expérience nous montre qu'ils sont souevnt entachés d'arbitraire. C'est pourquoi nous estimons qu'une des modifications majeures à faire au niveau de la loi, serait déjà d'en rééavaluer l'esprit, afin d'en ajuster les principes, sur lesquels la nouvelle loi est fondée.

#### 5.2 LES MÉCANISMES DE FONCTIONNEMENT

Il est important de souligner que le fait qu'il existe un plan annuel d'immigration est certainement un point considérable. Néanmoins, afin de de vouloir accélerer le processus (cf. critique faite sur l'esprit de la loi), le gouvernement ne favoriserait point les réquérants de bénéficier d'un recours équitable. La difficulté existe dans la mesure où l'on passe de la cour féderale au tribunal de premier instance. Pire encore, la nouvelle loi éviterait à tout jamais ce type de recours à ceux qui dès leur entrée au pays auront raté l'entrevue. Ainsi s'ils ne sont acceptés, leur renvoi signifie qu'ils ne pourront donc jamais faire appel ou avoir un recours quelconque. A la limite, on peut estimer que les

réquérants feront très peu appel à cette procédure. Selon les données du gouvernement, près de 3 millions de personnes se présenteront aux frontières pour entrer au Canada en 92-93, seulement 1% (30,000) revendiqueront le statut de réfugié. Ainsi dans tous les cas de figures, ceux-ci devront donc avec la nouvelle loi passer leur entrevue au poste frontière d'entrée; et si la décision de l'officier d'immigration s'avérait négative, alors le retour serait immédiat. Cette procédure draconienne revèle aucune dimension humaine, ni aucune sensibilité réelle pour ceux vraiment qui sont en détresse. Le raisonnement est essentielement technocratique, et rejoint de ce fait le biais fondamental qui émane de l'esprit de la loi. Or il est évident que les réquérants ont inévitablement besoin d'une procédure réelle de recours, afin qu'ils puissent défendre leurs cas. Le gouvernement ne peut ni diminuer ni minimiser ce droit par une procédure administrative ou légale, comme celle inhérente dans le présent projet. De plus il est inquiétant que les réquérants qui arrivent soient soumis sans préalable à ce type d'interrogatoire draconien, avec toutes les difficultés physiques et psychologiques que ça comportent: la peur, l'absence de repères, la barrière de la langue, et l'ensemble de tous les autres souvenirs atroces qui sont encore présents dans leur mémoire.

## 5.3 LE POUVOIR DÉCISIONNEL DES FONCTIONNAIRES

Il est important de relever qu'à la base, les fonctionnaires qui recevront les réquerants sont d'abord et avant tout des officiers du gouvernement, par conséquent ils défendront la position du ministère de l'Emploi et d'Immigration Canada. Ils sont des représentants de la loi et de l'application de celle-ci. Dans ces conditions, il est inacceptable de croire qu'ils pourraient écouter avec diligence et en toute équité le fondement des personnes, généralement pour ces cas, en situation de détresse et de faiblesse devant l'autorité. Soulignons que notre système judiciaire est basé sur le fardeau de la preuve qui revient à ceux qui accusent, en l'occurence dans ce cas, le gouvernement. Malheureusement la nouvelle loi ignore tout à fait ce principe du Common Law, qui fait partie aujourd'hui de notre culture. Ainsi, les réquérants ne pourraient véritablement défendre leur cas, car ils sont pris entre "le marteau et l'enclume", étant donné que l'officier d'immigration sera à ce moment la seule personne à pouvoir déliberer sur leur sort. Et l'on sait pourtant que dans la majorité de ces cas, c'est souvent une question de vie ou de mort.

Alors sans avocat ou de toute autre aide juridique substantielle, on estime que la loi ignore les droits et un des fondements juridiques de base dont bénéficie tout individu dans notre societé. Ainsi, nous estimons que ceux qui viennent à nos portes pour y entrer devraient être juger avec la même diligence et avec notre perspective juridique.

La nouvelle loi proposée au nom de l'éfficacité du système, fait preuve là d'un non sens moral et humanitaire.

## 6.0 LES RECOMMANDATIONS

Que faut-il donc faire au vu de ces lacunes importantes que comportent la loi proposée. Tout au moins une série de réajustements réels:

- 1- Mettre de l'avant un Nouvel Esprit de la loi qui cadre avec l'esprit humaniste et d'équité dont doit bénéficier tout individu dans notre système judiciaire.
- 2- Permettre aux réquérants de bénéficier d'audience équitable en leur donnant le support et le temps minimum nécessaires qui leur permettrait de se préparer à cet effet.
- 3- Permettre, lors des procédures d'appel qu'il y ait tout au moins deux juges et une aide juridique assistant le réquérant lors de son audience.
- 4- Réduire le rôle des fonctionnaires au niveau décisionnel, car on ne peut être juge et parti en même temps; une telle situation va aussi bien à l'encontre de l'esprit juridique qui nous régit que du Common Law qui est à la base de notre système.
- 5- Établir des mesures réelles, afin que lors les situations de détresse, il soit capable de mettre sur pied des programmes spéciaux, si demande s'en fait. La loi ne devrait en aucun cas, laisser l'impression aux citoyens qu'il existe une politique de deux poids deux mesures (cf. le traitement différentiel des derniers cas récents entre la situation somalienne et yougoslave).

#### APPENDICE «C-86/40»

CITIZENSHIP COUNCIL OF MANITORA

(TRADUCTION)

## QUELLES SONT LES LACUNES DU PROJET DE LOI?

Je désire vous parler de l'examen des cas comportant des raisons humanitaires, question qui aurait dû être abordée dans le projet de loi dont nous sommes saisis.

Voici la situation qui existe aujourd'hui à Winnipeg. (Nous nous fondons uniquement sur l'expérience que nous avons vécue à Winnipeg, étant donné que nous ne sommes pas au courant de ce qui se passe dans les autres villes.)

À l'heure actuelle, à Winnipeg, un revendicateur débouté de sa demande (à l'étape de l'audience relative à la revendication, parce qu'on lui a refusé l'autorisation d'interjeter appel ou que l'appel lui-même a été rejeté) ne dispose en pratique d'aucun autre recours car il lui est impossible, en fait, de demeurer au Canada pour des «considérations humanitaires».

Le revendicateur (une fois tous les autres recours judiciaires épuisés) peut toutefois se présenter à Immigration Canada et demander l'examen de son cas pour des raisons humanitaires. L'autorisation de rester au Canada peut, à l'issue de l'examen, être accordée pour des motifs humanitaires si, de l'avis d'Immigration Canada:

- 1. le demandeur peut démontrer que, du fait qu'il était une personnalité très en vue dans son pays d'origine (un joueur de hockey ou encore une ballerine célèbre par exemple) et qu'il a demandé l'asile au Canada, il a causé un embarras tel à son gouvernement qu'il s'expose à des risques s'il retourne dans son pays;
- 2. le demandeur peut démontrer qu'il subvient aux besoins d'un résident permanent canadien ou d'un citoyen canadien (mis à part son propre enfant) ou que cette personne risque de connaître des difficultés excessives si on l'oblige à quitter le Canada;
- 3. le demandeur peut démontrer que les conditions existant dans son pays d'origine sont d'une gravité telle qu'il s'expose à des risques si on l'oblige à y retourner.

Il s'agit là des critères en vertu desquels un demandeur peut être autorisé à rester au Canada pour des considérations d'ordre humanitaire. Ces critères existent noir sur blanc.

Toutefois, à l'heure actuelle, le demandeur débouté de sa demande (à l'étape de l'audience relative à la revendication, parce qu'on lui a refusé l'autorisation d'interjeter appel ou que son appel a été rejeté) ne dispose, en pratique, d'aucun recours. En fait, il n'existe pas, en tant que tel, de processus d'examen des cas comportant des raisons humanitaires. Les questions d'ordre «humanitaires» n'interviennent aucunement dans le processus actuel.

Les demandeurs qui ont épuisé tous les recours judiciaires existants pour faire examiner leur revendication de statut de réfugié disposent des ressources suivantes :

a) dans quelques cas, les intéressés peuvent être convoqués à une entrevue aux bureaux d'Immigration Canada (seuls ou accompagnés d'un avocat ou d'un autre représentant dans le but de demander l'autorisation de rester au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire). Il s'agit là d'une mesure plutôt rare. Toutefois, depuis le 1er janvier 1989, aucun revendicateur ainsi convoqué (les personnes dont les demandes ont été entendues et rejetées) n'a été autorisé à rester au Canada pour des raisons humanitaires. Les demandes de ces personnes ont été rejetées en dépit du fait que, dans certains cas, il s'agissait de revendicateurs dont la demande faisait partie de l'arriéré et qui avaient vécu, étudié, suivi une formation et travaillé au Canada pendant une période assez longue - parfois pendant 5, 7, 9 et 10 ans! (Exemples: Abdul Sikander - a travaillé comme chauffeur d'autobus; Ahmed Darwish - a travaillé comme ingénieur; Balvinder Singh – a exploité sa propre entreprise, etc.) Les enfants de ces revendicateurs et de nombreux autres tout aussi malchanceux avaient vécu pratiquement toute leur vie au Canada; ils avaient fait leurs études au Canada (aux frais des contribuables canadiens); ils étaient des Canadiens à part entière...Leurs parents ont reçu des ordonnances d'expulsion; certains ont été expulsés, d'autres ont fuit aux États-Unis. De toute façon, ils ne sont plus au Canada.

Ces gens n'ont pas réussi à rester au Canada pour des raisons d'ordre humanitaire.

Encore une fois, dans <u>quelques</u> cas, Immigration Canada convoque les demandeurs à une centrevue. D'après notre expérience, la décision rendue à l'issue de telles entrevues en ce qui concerne les revendicateurs déboutés par les tribunaux est négative.

b) dans la <u>majorité</u> des cas, les revendicateurs qui ont épuisé tous les recours judiciaires pour faire approuver leur demande ne sont pas convoqués à une entrevue par Immigration Canada afin que leur cas soit examiné pour des raisons d'ordre humanitaire. Au lieu, Immigration Canada procède à une «examen» interne afin de déterminer si, à son avis, il existe des motifs humanitaires à l'appui de la demande. L'intéressé n'est pas présent au moment de l'examen. Est–il nécessaire d'en dire plus? Permettez–moi d'ajouter ceci. Depuis le ler janvier 1989, aucun revendicateur débouté

ne s'est vu accorder le droit de rester au Canada pour des considérations humanitaires par suite d'un examen interne effectué par des agents d'immigration à Winnipeg.

Est-il normal que pratiquement tous les examens des cas comportant des raisons humanitaires effectués à Winnipeg par Immigration Canada depuis le ler janvier 1989, que ce soit par l'entremise d'une entrevue ou d'une vérification interne, aient donné lieu à des décisions négatives?

À mon avis, une telle situation ne saurait se produire si les examens étaient menés dans un esprit humanitaire...ou s'ils étaient effectués conformément aux lignes directrices d'Immigration Canada.

Lorsque les agents d'immigration à Winnipeg rejettent une demande comportant des motifs humanitaires, le directeur de l'Immigration a le droit de renverser cette décision et de statuer en faveur du revendicateur. À Winnipeg, le directeur de l'Immigration n'est jamais intervenu en faveur d'un revendicateur débouté.

Le ministre de l'Immigration, M. Valcourt, a également le pouvoir de recommander l'examen d'une demande pour des raisons d'ordre humanitaire.

Je laisserai aux autres le soin de discuter des réalisations de M. Valcourt dans ce domaine.

En fait, l'examen des cas comportant des raisons humanitaires, tel qu'il s'applique aux personnes habitant à Winnipeg, n'est qu'une simple formalité.

Si cela n'était pas le cas, les statistiques le démontreraient. En fait, celles-ci ont plutôt tendance à corroborer mes dires.

Les exemples en ce sens abondent au cas où vous mettriez en doute nos constatations.

Étant donné ce qui précède, nous vous demandons de prendre en considération les recommandations suivantes :

D'abord, nous souhaitons que vous examiniez les critères sur lesquels sont maintenant fondées les considérations humanitaires, si elles le sont effectivement. (Car nous ne sommes pas convaincus, malgré les lignes directrices qui existrent, que les considérations humanitaires sont fondées sur ces motifs.)

Néanmoins, voici les lignes directrices que les agents d'immigration à Winnipeg prétendent utiliser.

Nous vous demandons de les analyser. En résumé:

Seront admises pour des raisons humanitaires les personnes :

- i. qui, du fait qu'elles sont considérées comme des personnalités très en vue dans leur pays d'origine, ont placé leur gouvernement dans l'embarras, et ce, à leur détriment, en demandant l'asile au Canada;
- ii. qui peuvent démontrer qu'elles subviennent aux besoins de citoyens canadiens (mis à part leurs enfants) ou de résidents permanents au Canada qui risquent de connaître de sérieuses difficultés, notamment financières, si elles étaient tenues de quitter le Canada;
- iii. qui peuvent démontrer qu'elles s'exposeraient à des risques si, en raison des troubles qui existent dans leur pays d'origine, elles étaient contraintes d'y retourner.

Nous vous demandons de vous pencher sur ces lignes directrices et de vous poser les questions suivantes :

- a) Est-il nécessaire qu'une personne soit un joueur de hockey ou une ballerine célèbre pour que sa demande soit acceptée pour des considérations humanitaires?
- b) Est-il nécessaire qu'une personne ait à sa charge un résident permanent ou un citoyen canadien de longue date pour que sa demande soit acceptée?

(Vu la conjoncture économique actuelle, le fait qu'une personne subvienne aux besoins de sa famille, et même de ses enfants nés au Canada, ne devrait-il pas être considéré comme un critère suffisant pour que sa demande soit acceptée? Combien ici subviennent aux besoins financiers d'une personne qui n'est pas un membre de la famille?

c) En ce qui concerne le motif selon lequel le départ du revendicateur aurait pour effet de causer des difficultés excessives (pour des raisons autres que financières) à un résident permanent ou à un citoyen canadien de longue date, nous, à Winnipeg, n'avons jamais été témoin d'une situation où les agents d'immigration du Canada ont tenu compte de cette considération pour rendre une décision en faveur de nos clients. Nous avons plutôt vu le contraire :

Nous avons été témoins de la séparation de familles, de l'expulsion de frères, soeurs, neveux, nièces, oncles et tantes.

Dans bien des cas, les parents qui sont restés au Canada (les résidents permanents ou les citoyens canadiens) ne sont pas en mesure, faute d'argent, de parrainer les personnes expulsées dans le cadre du programme des Parents aidés (en supposant, de toute façon, qu'ils peuvent obtenir la permission du ministre de parrainer à nouveau une personne qui a été expulsée.) Dans d'autres cas, les personnes expulsées elles-mêmes ne pourraient, en vertu du système de points d'appréciation, faire l'objet d'une nouvelle demande de parrainage au Canada. (Comme les exigences du programme des Parents aidés peuvent servir à alimenter un autre débat, je ne les aborderai pas dans le présent texte.) Je tiens tout simplement à vous poser la question suivante: N'est-il pas difficile pour les frères et soeurs, nièces et neveux, oncles et tantes demeurant au Canada d'être séparés de leurs parents par suite de l'expulsion de ces derniers, parce que les motifs humanitaires invoqués n'étaient pas jugés fondés? Avez-vous été élevé avec vos cousins, oncles et tantes? Auriez-vous connu une enfance (et une existence) aussi riche s'il n'y avait pas eu de cousins, d'oncles et de tantes autour de vous? Ne créons-nous pas ainsi des difficultés pour les personnes qui possèdent le statut de résident permanent et qui contribuent de leur mieux, compte tenu de l'état de l'économie, à l'avancement de notre pays?

Nous avons été témoins de l'expulsion des fils, filles et petits-enfants de citoyens canadiens âgés. Dans au moins un cas, une grand-mère, dont la famille a été expulsée, était cardiaque (Balvinder Singh). (Les agents d'immigration à Winnipeg étaient au courant de son état de santé.) Devons-nous présumer que l'expulsion du fils, de la belle-fille et des petits-enfants de cette vieille dame ne lui a pas causé de difficultés? Nous tenons à vous dire que leur départ lui a et continue toujours de lui occasionner des difficultés. L'expulsion de personnes dans ces circonstances a pour effet de causer des difficultés énormes à ceux qui restent. Pourquoi donc les agents d'immigration ne tiennent-ils pas compte de ce facteur lorsqu'ils examinent des cas comportant des raisons humanitaires?

Les «difficultés excessives», bien qu'énoncées dans les lignes directrices, ne sont tout simplement pas prises en compte par les agents d'immigration à Winnipeg lorsqu'ils examinent les demandes de personnes qui souhaitent être admises au Canada pour des raisons humanitaires.

d) Les agents d'immigration à Winnipeg ne tiennent pas compte non plus des «dangers qui continuent d'exister dans le pays d'origine» d'un revendicateur. Jusqu'ici, mis à part les pays d'Europe de l'Est, la CEI (l'ancienne Union soviétique) et peut-être le Chili, aucun des pays d'où proviennent un grand nombre de refugiés n'a pris des mesures pour améliorer sa situation — que ce soit le Salvador (l'accord conclu entre le gouvernement et le FMLN n'est pas respecté), le Liban (le gouvernement est dirigé par les Syriens), l'Iran, l'Irak, les pays d'Afrique, l'Afghanistan, le Guatemala, la Chine, etc., ou même l'Asie du Sud-Est, malgré ce que nous entendons dire de temps à autre. Nous

travaillons en étroite collaboration avec les revendicateurs. Les témoignages que nous recueillons se ressemblent de façon remarquable. Nous menons des examens par pays. Nous examinons de très près toute propagande faite par des gouvernements étrangers.

Ce que ne fait pas Immigration Canada. De deux choses l'une : ou bien les agents d'immigration n'ont pas accès aux rapports sur la situation existant dans les pays, ou bien ils ne les lisent pas s'ils y ont accès. S'ils les lisent, pourquoi n'appliquent—ils pas les lignes directrices — danger existant dans le pays d'origine — lorsqu'ils examinent les cas comportant des raisons humanitaires?

De toute façon, les «troubles existant dans un pays d'origine» ne constituent pas un critère pour les agents d'immigration à Winnipeg.

Qu'Immigration Canada se conforme ou non aux lignes directrices au moment de l'examen des cas comportant des raisons humanitaires (et nous soutenons qu'il ne les respecte pas, comme il ne tient pas compte des «difficultés excessives» et du «danger existant dans le pays d'origine»), nous jugeons celles-ci inadéquates. Elles ne reflètent aucunement le véritable sens du mot «humanitaire»,

Ce que nous avons, c'est un «processus»... inutile... qui n'est qu'une formalité.

L'examen des cas comportant des raisons humanitaires, tel qu'il s'applique aux revendicateurs dont la demande a été déboutée par les tribunaux, ne fait qu'offrir de faux espoirs aux personnes dans le besoin et désespérées. Or, il n'y a rien de plus cruel.

Premièrement, nous vous recommandons de passer en revue le processus existant et d'en faire état dans tout nouveau projet de loi que pourrait proposer votre comité.

Deuxièmement, nous vous recommandons de remplacer le processus existant par une des formules suivantes :

Pour que l'examen des cas comportant des raisons humanitaires soit effectué comme il devrait l'être, vous devriez songer à mettre sur pied, dans chaque ville, un comité formé d'au moins trois personnes : un agent d'immigration du CIC de la localité, un représentant d'un centre non-gouvernemental de services aux immigrants, une tierce personne indépendante (un Canadien occupant un poste dans un domaine complètement différent). Les membres du comité qui ne sont pas à l'emploi d'Immigration Canada siégeraient à titre bénévole. (N'ayez crainte, il y a beaucoup de personnes sérieuses et compétentes qui seraient disposées à offrir bénévolement leurs services.) Leur travail consisterait à passer en revue et à évaluer toutes les demandes d'examen de cas comportant des raisons humanitaires, à interroger chaque demandeur et à rendre une décision. Les décisions seraient prises à la majorité (2 sur 3).

Nous sommes ouverts à toute autre suggestion. Nous aimerions que soit appliqué un processus qui, en fait, est plus qu'une simple formalité, un processus plus humain.

Nous vous demandons d'examiner nos propositions de près et de leur donner suite au moyen de mesures concrètes. Le processus existant n'est PAS à l'image du «peuple canadien». Il nuit non seulement à l'économie canadienne, mais également à un segment croissant de la population canadienne.

# APPENDICE «C-86/41»

MÉMOIRE AU COMITÉ PARLEMENTAIRE

AU SUJET DU PROJET DE LOI C-86

Le 7 août 1992

MOSAIC

1522 Commercial Drive
Vancouver (Colombie-Britannique)
V5L 3Y2

#### MOSAIC

QUESTIONS ET PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LE PROJET DE LOI C-86

MOSAIC (Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities) est un organisme à but non lucratif qui opère dans le sudouest de la Colombie-Britannique. Depuis 1972, MOSAIC aide les réfugiés et les nouveaux immigrants à s'intégrer en leur offrant des cours de langues et de préparation à l'emploi, des services d'information, d'orientation, de traduction et d'interprétation, des programmes favorisant le développement des communautés et l'installation des nouveaux venus. Le personnel de MOSAIC, qui compte soixante-dix employés pouvant s'exprimer dans plus de 50 langues, travaille directement avec des immigrants en provenance du monde entier.

Dans le présent mémoire, MOSAIC examine certaines des conséquences des modifications à la Loi sur l'immigration qui sont proposées dans le projet de loi C-86. Loin de procéder à une analyse détaillée de ces changements, nous nous proposons seulement d'en faire ressortir les effets pratiques qui nous préoccupent le plus. Ont participé à la rédaction de ce mémoire Mme Fionna Begg, vice-présidente du conseil d'administration, M. Michael Murphy, directeur administratif et Mme Emma Andrews, conseillère pour l'Amérique latine. Pour toutes demandes de renseignements, veuillez vous adresser à M. Michael Murphy au 254-0244.

#### INTRODUCTION

À l'instar des autres organismes s'occupant d'immigrants, MOSAIC se réjouit de certaines des modifications de la Loi sur l'immigration qui ont été proposées par le ministre Valcourt à la Chambre des Communes le 17 juin 1992, mais en déplore d'autres. Le projet de loi C-86, qui compte plus d'une centaine de pages de modifications, propose des changements majeurs concernant l'orientation de la politique d'immigration, l'étude des demandes et les conditions d'accès de certaines catégories d'immigrants.

Certaines dispositions sont bienvenues. On ne peut que se réjouir, par exemple, que les familles des réfugiés acceptés puissent faire une demande pour venir les rejoindre au Canada au moment où ces derniers font leur demande de droit d'établissement. Auparavant, tant qu'un réfugié n'avait pas obtenu le droit d'établissement, sa famille qui était encore à l'étranger ne pouvait faire de demande. Nous sommes également heureux de voir qu'il est question d'accélérer et coordonner l'étude des demandes. Des formalités administratives plus rapides éviteront beaucoup d'angoisse aux réfugiés qui attendent d'être réunis avec leur famille. Il était grand temps d'éliminer l'audience visant à établir le fondement de la revendication du statut de réfugié, le demandaient depuis longtemps les groupes comme d'aide à l'établissement des réfugiés, les organismes de défense des réfugiés, les avocats et autres parties concernées. Étant donné que 95 p. 100 des revendications sont fondées, ces audiences constituaient aux yeux de beaucoup une étape inutile du processus de détermination.

Malheureusement de nombreuses dispositions vont porter gravement préjudice à la réputation de nation humanitaire dont jouit le Canada. Au lieu de faire passer le Canada pour une nation forte et compatissante qui gère ses ressources avec prudence, ces modifications auront pour effet de montrer au reste du monde que le Canada est devenu un pays mesquin et égoïste. Le ministre actuel et les principaux responsables de l'élaboration de la politique se vantent de ce que le système canadien, et plus particulièrement le centre d'étude des demandes, fait l'envie du monde entier. Il est donc d'autant plus difficile de comprendre pourquoi ils essaient maintenant de convaincre les Canadiens que toutes sortes de criminels, de faux demandeurs d'asile et de fraudeurs de l'assistance sociale abusent du processus de détermination du statut de réfugié.

Par ailleurs, le Canada donne aux vrais réfugiés le message suivant : votre situation, pour aussi critique qu'elle soit, ne garantit en rien qu'on vous accorde l'asile. Si vous n'avez aucune pièce justificative, si vous êtes passé par un pays avec lequel le Canada a signé un accord sur le partage des responsabilités, si vous avez appartenu à un organisme politique jugé préjudiciable aux intérêts du Canada, votre demande risque d'être rejetée.

### PARTICIPATION DU PUBLIC

Le peu de temps accordé au public pour étudier, commenter et discuter le projet de loi en détail nous préoccupe particulièrement. Il n'y a eu aucune consultation avant qu'il soit déposé; les délibérations du comité seront de courte durée; tout semble indiquer qu'on cherche à empêcher

les groupes et les individus intéressés par les effets des modifications de faire part de leurs commentaires. La façon dont le public a été évincé du débat est révélatrice des intentions du gouvernement qui veut éviter qu'on critique son entreprise de révision des obligations humanitaires et internationales du Canada; c'est comme si on supprimait le droit de demander l'autorisation d'appeler de la décision de l'agent supérieur d'immigration au moment de la détermination de la recevabilité de la revendication où l'on peut faire la preuve des abus et des erreurs commis par l'administration.

Le ministre a admis en public que la stratégie du gouvernement était d'éviter le genre de retards qui a empêché l'adoption du projet de loi C-55. Le ministre s'en est pris plus particulièrement aux groupes d'intérêts spéciaux; on suppose qu'il visait les associations d'immigrants, les organismes d'aide aux immigrants et aux réfugiés, les groupes de défense des réfugiés, les organismes religieux, les avocats et les groupes de défense des droits de la personne.

Les modifications qu'apporterait le projet de loi C-86 à la Loi sur l'immigration répondent aux critiques de la droite. Prendre les empruntes digitales des revendicateurs du statut de réfugié les rabaisse au rang de criminels et les déclarations publiques du gouvernement qui prétend que des changements s'imposent pour dépister les faux revendicateurs qui cherchent à se réfugier au Canada pour échapper à des poursuites judiciaires légitimes dans leur pays ne servent qu'à convaincre les Canadiens que les immigrants et les réfugiés abusent de leur hospitalité et que le gouvernement doit se doter de pouvoirs draconiens pour rétablir l'ordre.

Le Canada est un précurseur en matière de détermination du statut de réfugié et notre nation est à l'avant-garde du réétablissement des réfugiés depuis de nombreuses décennies. Plutôt que de réduire nos responsabilités dans ce domaine, et de limiter les choix par souci de simplification administrative, nous devons conserver une position apolitique en fondant notre politique sur la compassion et les principes de la justice fondamentale et de la jurisprudence responsable, comprenant entre autres le droit à une audience et le droit à un appel, et en redonnant le pouvoir de déterminer la validité des demandes à un organisme quasi judiciaire libre de toute ingérence gouvernementale.

#### RÉUNIFICATION DES FAMILLES

La définition de la famille donnée par la loi est fondée sur une notion moderne et non pas multiculturelle. La proposition qui vise à limiter la famille aux conjoints et aux enfants des résidents canadiens, pour la catégorie 1, est choquante pour un grand nombre de groupes culturels qui constituent le corps politique canadien en cette fin de vingtième siècle. La vaste majorité des nouveaux venus en Colombie-Britannique sont originaires de sociétés traditionnelles asiatiques dans lesquelles la famille comprend les parents, les grands-parents, les oncles, les tantes et même les frères et soeurs plus âgés.

Cette situation, qui est reconnue de fait dans la vision d'un Canada multiculturel, est passée sous silence par la politique d'immigration. Décidons-nous: notre nation est-elle multiculturelle ou non? Si elle l'est, on doit tenir pour légitime la définition que donnent de la

famille les Canadiens d'origine autre qu'européenne et ne pas permettre que le fanatisme réglementaire mette en danger la réunification des familles, pierre angulaire de la Loi sur l'immigration de 1978.

Dans bien des cultures que l'on retrouve dans le Canada d'aujourd'hui, la famille ne se limite pas aux parents et à leurs enfants. Naguère, les nouveaux venus s'adaptaient grâce aux membres de leur famille élargie qui gardaient les enfants, travaillaient, s'acquittaient des travaux domestiques et offraient un appui moral et spirituel. Les modifications qui sont proposées dans le projet de loi C-86 mettront les parents et leurs enfants dans la catégorie 1 pour laquelle le nombre de demandes est illimité alors que les autres membres de la famille se retrouveront dans la catégorie 2 et seront soumis à des quotas annuels. La réunification des familles en sera nettement ralentie et les nouveaux venus, à qui on aura accordé le droit de s'établir, auront d'autant plus de mal à s'adapter. Au lieu d'accélérer l'étude des dossiers et la réunification des familles, cette répartition des membres de la famille en catégories différentes pourrait bien ne pas être plus avantageuse que ce qui existe déjà.

# DÉTERMINATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Le projet de loi C-86, plutôt que d'aider le Canada à mieux respecter les obligations que lui impose la Convention des Nations Unies sur les réfugiés, dont il est signataire, propose une série de mesures qui vont contrecarrer les efforts déployés par de vrais réfugiés pour obtenir la protection du Canada à une époque où beaucoup de régions de la planète connaissent de graves problèmes d'instabilité. Les modifications reflètent la position du gouvernement qui soutient qu'il n'y a pas beaucoup de réfugiés dans le monde, en fait pas plus de 35 000, soit le chiffre officiel des Nations Unies. C'est pour cela que l'on ne fera pas plus, mais que l'on fera moins pour garantir la sécurité des réfugiés au Canada. Par son ton, le projet de loi laisse entendre que les réfugiés ne sont pas de vrais réfugiés et que le plus grand défi de notre nation est actuellement de trouver le moyen de contrer la vague de demandes de statut de réfugié.

En gros, les modifications proposées visent à gérer le flot d'immigrants au Canada de sorte à ne garder que ceux qui nous conviennent et elles font passer l'accent sur les immigrants de la catégorie des indépendants. De tels facteurs, même s'ils répondent à bien des égards aux exigences de la société canadienne, ne sauraient en aucun cas constituer les fondements de l'évaluation des demandes de statut de réfugié. Il est clair que le gouvernement mélange les pommes et les oranges.

C'est dans l'énoncé de la portée des pouvoirs et des responsabilités de gardien confiés aux agents principaux de l'immigration que la confusion des auteurs du projet de loi apparaît le plus clairement.

# ADMISSIBILITÉ -- POUVOIRS DES AGENTS PRINCIPAUX DE L'IMMIGRATION

Nous appuyons l'élimination des auditions sur un minimum de fondement qui étaient inefficaces et ajoutaient des délais indus aux formalités. Cependant, nous déplorons l'élimination des garanties inhérentes à tout processus d'audition car celles-ci protégeaient les droits des demandeurs de statut et assuraient une audition initiale équitable. La formule d'opposition, même si elle n'était pas celle qui convenait le mieux à l'examen d'une demande de statut de réfugié permettait au moins au demandeur de bénéficier de l'assistance d'un avocat, fixait la norme de preuve nécessaire, obligeait les deux parties à présenter une preuve et laissait à un tribunal indépendant le soin de se prononcer sur les la demande et sur l'admissibilité. Avec les modifications, toutes ces garanties disparaissent pour les personnes inexpérimentées et craintives qui arrivent à une porte d'entrée au Canada avec l'espoir de pouvoir présenter une demande de statut de réfugié.

La plus grave des modifications est sans doute l'élimination du droit à un avocat. Les demandeurs de statut de réfugié qui fuient les persécutions de la part des autorités de leur pays d'origine ont des réticences toutes naturelles à être francs dès leur premier contact avec les autorités canadiennes. Ces gens ne font pas confiance aux autorités et ne croient pas qu'elles sont là pour les aider. Tout au contraire, elles voient les autorités avec méfiance.

Dorénavant, les demandeurs seront légalement tenus de produire des documents confidentiels avant d'avoir obtenu le privilège d'entrer au Canada et de présenter une demande de statut et, en plus, <u>ils ne pourront pas bénéficier de l'assistance d'un avocat et n'auront pas le droit de se faire représenter</u>. Nous croyons que leur nier ce droit constitue une violation de la *Charte canadienne des droits et libertés* et va à l'encontre de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire <u>Singh</u>. Le droit à un avocat devrait faire contrepartie à l'obligation de présenter des documents à un agent principal à un point d'entrée.

Nous croyons aussi que les principes de justice fondamentale sont violés lorsque les décisions sur l'admissibilité sont prises sans qu'il y ait audition d'une partie intéressée. Un agent principal n'est pas un arbitre neutre et indépendant, mais un employé d'Immigration Canada dont l'objectif avoué est de filtrer les fraudeurs, les «criminels» et «ceux qui abusent du système».

Essentiellement, décider de l'admissibilité d'un demandeur de statut est une fonction judiciaire que l'on propose maintenant de déléguer à des agents administratifs. Il est absurde qu'Immigration Canada fasse des présomptions puis décide si un demandeur de statut est admissible. Que l'agent principal soit à la fois gardien et juge crée tout naturellement des craintes de préjugés. Non seulement cette situation ouvre-t-elle toute grande la porte aux abus, mais elle écarte complètement le principe dit de l'audi alterem partem, respecté depuis longtemps. Les possibilités de révision d'une décision négative rendue par un agent principal sont minces et il reste possible de convaincre des demandeurs de statut qu'il est dans leur intérêt de signer un avis de départ volontaire.

Même les motifs d'inadmissibilité soulèvent quelques inquiétudes parce qu'un agent principal peut refuser l'entrée à une personne déclarée réfugiée dans un autre pays sans avoir cherché à savoir si cette personne pouvait être victime de persécution dans ce pays tiers. L'agent principal refusera aussi l'entrée aux personnes qui sont passées par un tiers pays déclaré sûr sans demander si ce tiers pays est véritablement sûr pour ces personnes. En outre, si un autre agent principal a déclaré qu'un demandeur était inadmissible, celui-ci n'a pas de deuxième chance puisque cette première décision constitue aussi un motif d'inadmissibilité.

La question des nationalités multiples, maintenant codifiée dans le projet de loi, de même que la question de savoir pourquoi une personne n'a pas demandé le statut de réfugié dans un tiers pays devraient être tranchées par la CISR, qui est un tribunal spécialisé, lors d'auditions où tous les facteurs peuvent être présentés et pris en considération. Le pouvoir de refuser l'entrée au Canada sans audition lorsque ces questions sont en jeu entraînera le rejet sans appel de nombreux vrais réfugiés et ce pouvoir est en contradiction avec la réputation de protecteur des droits des réfugiés dont jouit le Canada sur la scène internationale. Nous croyons également que cela va à l'encontre des obligations internationales du Canada qui doit étudier chaque demande individuellement et non pas rejeter en bloc de grands nombres de personnes contraintes de traverser des frontières internationales pour arriver à leur destination finale où elles croient qu'elles seront entendues. Nous croyons que l'examen des demandes ne peut être fait que dans le cadre d'auditions devant un tribunal impartial.

Nous sommes très préoccupés par les pouvoirs confiés aux agents principaux de prendre les empreintes digitales de certains demandeurs, de les fouiller et de les mettre en détention, ce qui les assimile apparemment à de présumés criminels. Nous croyons que ces pouvoirs aussi sont contraires à l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés et ne sont pas raisonnables aux termes de l'article 1.

Enfin, la définition de terrorisme contenue dans le projet de loi ainsi que le nouvel alinéa 19(1)e) entrent en contradiction avec la tâche qui consiste à déterminer qui est un vrai réfugié. La clause d'exclusion de la Convention contient des dispositions acceptables se rapportant aux personnes qui ne devraient pas bénéficier d'une protection. La nouvelle définition de terrorisme est si générale qu'elle inclura beaucoup de vrais réfugiés qui ont pris part, même très ponctuellement, à un combat pour la paix et la justice dans leur pays d'origine. On ne protège plus que ceux qui sont restés neutres, peu importe quelle lutte a eu lieu. De plus, la CISR aborde habituellement avec plus de scepticisme les demandes où la neutralité est invoquée. Le demandeur de statut se retrouve dans une position intenable.

## UN TIERS PAYS SÛR

En règle générale, un réfugié aux termes de la Convention devrait pouvoir choisir où faire sa demande de statut de réfugié. Il se peut que le Canada estime qu'un pays est sûr, mais que l'expérience des demandeurs leur fasse croire le contraire.

Selon le projet de loi C-86, le gouverneur en conseil doit prendre un certain nombre de facteurs en considération avant de déclarer qu'un pays est «sûr».

Il doit tenir compte de la politique et des pratiques du pays à l'égard de la détermination du statut de réfugié. Il ne faut pas oublier que le fait qu'un pays soit signataire de la Convention et possède déjà un système d'examen des demandes de statut de réfugié ne signifie pas nécessairement que ce système est juste puisqu'il se peut que les différentes catégories d'immigrants ne soient pas traitées également. Un pays peut, par exemple, exercer une discrimination fondée sur l'origine ethnique. Peut-être faudrait-il qu'il soit expressément mentionné dans ses lois que toute discrimination contre un groupe ethnique particulier ou une nationalité particulière est interdite.

Un autre facteur à prendre en considération est le respect, par le pays, des droits de la personne : un pays sûr devrait avoir démontré qu'il respecte ces droits. Dans ce pays, la politique des droits de la personne ne doit pas s'appliquer uniquement aux nationaux, mais à toute personne qui y réside ou y séjourne. En outre, ce pays devrait préconiser la protection des droits de la personne dans d'autres pays. Avant de déclarer qu'un pays est un «pays sûr», le gouverneur en conseil devrait comparer ses lois et ses normes en matière de droits de la personne à celles du Canada et si la comparaison est défavorable à ce pays, il ne devrait alors pas être déclaré «pays sûr».

Nous avons des réserves sur le fait que le Canada conclue une entente avec les États-Unis, parce que bon nombre de ceux qui demandent le statut de réfugié passent un certain temps aux États-Unis avant de pouvoir atteindre les frontières canadiennes. Il est bien connu que les Américains considèrent les citoyens d'Amérique centrale comme des "migrants économiques" alors que nous, au Canada, avons constaté que nombre d'entre eux étaient véritablement des réfugiés authentiques. L'exemple récent de l'application de la politique américaine aux réfugiés haïtiens nous en dit long à ce sujet. Plus tôt au cours de l'année, la garde côtière américaine a reçu l'ordre d'intercepter les Haïtiens en mer et de les renvoyer dans leur pays. En vertu de cette nouvelle politique, les réfugiés authentiques seront éconduits sans se voir accorder la possibilité de faire une demande de statut de réfugié aux États-Unis.

Le Canada ne devrait pas conclure des ententes avec des pays qui ne respectent pas ses critères d'équité et ceux en vigueur à l'échelle internationale et qui ne se conforment pas au principe de la justice naturelle que nous appliquons chez nous.

Étant signataire de la Convention de 1951, le Canada est dans l'obligation de protéger les réfugiés authentiques. Le Canada ne doit pas renvoyer une personne qui revendique le statut de réfugié au sens de la Convention sans lui donner d'abord la chance d'être entendue. Or, si cette personne doit partir pour un pays tiers présumé sûr, le Canada doit s'assurer que ce pays lui réservera un traitement semblable à celui qu'il lui accorderait.

## DÉROULEMENT DES AUDIENCES

En vertu du projet de loi C-86, toutes les audiences doivent être publiques, à moins qu'une demande ne soit présentée à la Section du statut de réfugié pour obtenir une audience privée en raison du caractère extrêmement confidentiel des éléments de preuve ou du témoignage qui, s'ils étaient divulgués, compromettraient la vie, la liberté ou la sécurité de la personne. Les audiences privées doivent se dérouler selon les règles actuelles. Pour garantir la protection des réfugiés, tous les renseignements concernant les personnes qui revendiquent le statut de réfugié doivent être préservés en vertu de la loi sur la protection des renseignements personnels. La confidentialité doit être une priorité.

Les revendicateurs du statut de réfugié font régulièrement allusion à la violation des droits de la personne et aux pratiques malhonnêtes dont ils rendent coupable le gouvernement de leur pays d'origine. La plupart des pays d'où viennent ceux qui demandent le statut de réfugié au sens de la Convention sont des pays où le seul fait de s'élever contre les injustices sociales et la violation des droits de la personne est un crime commis contre le gouvernement. Si une demande de statut de réfugié est refusée et que la personne doit quitter le Canada pour retourner dans son pays d'origine, il y a des motifs raisonnables de croire que cette personne sera persécutée, torturée, incarcérée ou tuée pour avoir présenté une demande contre son pays. Par conséquent, tous les renseignements concernant les demandes de statut de réfugié et l'identité des demandeurs doivent être protégés.

En vertu de la loi proposée, la SSR sera en mesure de décider que le demandeur est un réfugié au sens de la Convention sans avoir besoin de tenir une audience. En cas de dissidence, le demandeur sera considéré comme un réfugié au sens de la Convention si: a) il a des pièces justificatives ou d'identité pertinentes, b) depuis qu'il a fait sa demande, il n'est pas retourné dans le pays où il se dit victime de persécution et c) le pays où il se dit victime de persécution n'est pas un de ces pays ayant la réputation de respecter les droits de la personne. Toutefois, dans les cas où le demandeur n'a pas de pièces justificatives, qu'il se trouve un membre de la SSR non convaincu que le demandeur avait une raison valable de détruire ses pièces justificatives ou de s'en défaire, que le demandeur est retourné dans son pays où il se dit victime de persécution et que ce pays respecte les droits de la personne, toute décision avec dissidence sera tranchée à la défaveur du demandeur.

Pour finir par arriver au Canada, bien des gens qui demandent le statut de réfugié engagent des contrebandiers pour les aider à s'échapper du pays où ils craignent d'être persécutés. Certains voyagent avec des pièces justificatives pertinentes, d'autres ont de faux papiers obtenus auprès de contrebandiers. On recommande généralement à ces derniers de détruire ces papiers ou de s'en défaire avant d'arriver au Canada. Avec cette loi, un demandeur sans pièces justificatives aura moins de chances d'être accepté comme réfugié au sens de la Convention qu'un demandeur qui possède de faux papiers.

Pour ce qui est des demandeurs qui viennent d'un pays respectant les droits de la personne, si un des membres de la SSR croit qu'un d'eux a une raison valable de craindre la persécution, alors la décision devrait être tranchée à la faveur du demandeur.

La présente loi accorde le bénéfice du doute à tous ceux qui demandent le statut de réfugié. Si ce droit leur est retiré, le système devient injuste parce que certains groupes seront traités différemment.

Nous croyons fermement que cette loi propose des changements louables. Le tri et le traitement des demandes seront largement améliorés. Les familles seront réunies plus vite qu'à l'heure actuelle. Il y aura une rationalisation du processus de traitement des demandes qui éliminera les retards et les arriérés intolérables. Les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié bénéficieront d'une formation accrue et pourront ainsi prendre des décisions plus justes et plus uniformes.

Nous demandons expressément au gouvernement de ne pas voir ces changements du seul point de vue de l'arrivée des immigrants au Canada et de ne pas tenir compte des seules considérations financières. Au lieu de promouvoir ces changements dans une perspective financière, le ministre devrait saisir l'occasion pour réorienter les gains vers des secteurs du ministère qui sont nécessaires ou qui manquent de ressources.

Nous craignons que les changements apportés au processus de reconnaissance du statut de réfugié, en ce qui concerne entre autres les sanctions imposées aux transporteurs, ne soient mal pensés et peu judicieux. Il faut changer bien des choses sur le plan administratif, mais les changements prévus dans la détermination du statut de réfugié sont nuisibles et inutiles.

# APPENDICE «C-86/42»

# L'INTÉGRITÉ TIENT À DES MESURES DE PROTECTION

Vigil Toronto est un organisme bénévole non gouvernemental dont la création remonte à mai 1989. Depuis trois ans, il vient en aide aux personnes qu'il estime être des réfugiés au sens de la Convention, qui ont épuisé tous les moyens juridiques mis à leur disposition et contre qui une mesure d'expulsion du Canada a été prise.

Notre expérience nous permet de conclure qu'il n'existe aucune mesure de protection à l'heure actuelle au Canada. Aucun mécanisme adéquat n'est en place pour empêcher l'expulsion de réfugiés authentiques dont la demande d'établissement est rejetée par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Le projet de loi C-86 doit redresser cette injustice.

Plus précisément, notre travail nous amène à conclure que des décisions erronées sont prises. L'erreur humaine existe. Des avocats, des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ainsi que des traducteurs sont incompétents.

Il arrive dans d'autres cas que la décision prise au moment de l'audition était bonne compte tenu des preuves présentées, mais que de nouvelles preuves ou de nouveaux faits sont intervenus depuis l'audition. Rien n'est prévu pour les communiquer.

Nous proposons que la loi soit modifiée de manière à prévoir des moyens de :

- a) présenter de nouvelles preuves, qui n'étaient pas disponibles au moment de l'audition ou qui font état de faits qui sont survenus par la suite.
- b) revoir les décisions au fond sur la revendication afin de compenser pour l'erreur humaine.

Depuis trois ans, Vigil Toronto a interviewé nombre de revendicateurs du statut de réfugié dont la demande d'établissement a été refusée. Nous accordons de longues entrevues aux réfugiés, lisons tous les documents qu'ils nous présentent et consultons des avocats et des spécialistes du pays. Nous examinons aussi les résultats des examens médicaux, plus particulièrement de ceux qui proviennent du Canadian Centre for Victims of Torture afin de vérifier l'histoire du réfugié. Nous avons rejeté la demande de plus de la moitié des gens qui se sont adressés à notre organisme. Nous ne nous sommes portés à la défense que de ceux qui répondent selon nous à la définition de réfugié au sens de la Convention.

Voici quelques exemples parmi tant d'autres de personnes dont nous avons défendu la cause :

Il s'agit là de cas qui montrent que des membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont commis des erreurs.

1. M. E. est un Tamoul sri-lankais qui s'est enfui du Sri-Lanka en 1989 après que deux de ses amis aient été tués parce qu'ils avaient fourni de l'équipement aux "Tigres de libération de l'Eelam tamoul". Lui aussi avait, contre son gré, fourni de l'équipement à ces derniers et craignait pour sa vie. Entre 1974 et 1989 il a été détenu et torturé brutalement à plusieurs reprises par l'Armée sri-lankaise ainsi que par les Forces indiennes de maintien de la paix. Il a même été détenu à une occasion par les Tigres. À la suite du traitement qu'on lui a infligé, M. E. revoit constamment des images des tortures qu'il a subies. Il souffre d'insomnie, fait des cauchemars, éprouve des problèmes digestifs et souffre d'angoisse.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la demande de M. E. parce qu'elle a mal compris son témoignage et a cru qu'il craignait seulement l'Armée indienne, qui a quitté le pays. Ils n'ont tenu aucunement compte de l'effet cumulatif des nombreuses détentions et de l'extrême persécution dont M. E. a été l'objet aux mains des diverses armées, plus particulièrement de l'Armée sri-lankaise qui est toujours engagée dans une guerre civile plus sanglante contre les Tigres.

2. M. O-A. s'est enfui du Ghana après y avoir organisé une manifestation contre les promoteurs dans cette région. Avec sept autres membres exécutifs d'un groupe communautaire local apolitique, il a organisé une protestation contre l'expansion d'une société, contrôlée en partie par le gouvernement, qui ne favorisait pas le développement local. La police et milice sont intervenus pour mettre fin à la manifestation. Un grand nombre de personnes ont été blessées ou détenues. M. O-A. se trouvait dans une autre région à ce moment-là pour organiser le transport d'autres partisans lorsqu'il s'est laissé dire que la police était à ses trousses.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a jugé crédible le témoignage de M. 0-A., mais a refusé sa demande sous prétexte qu'il avait organisé délibérément une manifestation violente.

En ce qui a trait aux affaires suivantes, il s'agit de décisions erronées qui ont été rendues par les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Par surcroît, il n'existe aucun moyen de revoir les documents à l'appui qui ont été fournis après l'audience :

3. M. K. vient d'Iran. En 1981, il a été associé à l'Organisation des moudjahidins, un parti antigouvernemental et a participé aux activités politiques de cet organisme. Le frère de M. K. était également membre de la même organisation. Toute la famille était considérée comme déloyale.

Le frère de M. K. a été emprisonné de 1981 à 1985 en raison de ses activités politiques. M. K. s'est vu refuser l'accès à l'université en 1987 en raison de l'emprisonnement de son frère.

En 1988, le gouvernement iranien a rassemblé les anciens prisonniers politiques. Des centaines d'entre eux ont été exécutés. M. K. a aidé son frère à fuir l'Iran grâce à des contacts avec divers bureaux gouvernementaux.

Peu après le départ de son frère, les forces de sécurité ont tenté d'arrêter les deux frères. Ils ont détenu leur père et lui ont dit qu'il savait que M. K. avait organisé la fuite de son fils. M. K. s'est alors caché jusqu'à ce qu'il puisse lui aussi s'enfuir au Canada.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté la demande de M. K. sous prétexte que sa vie n'était pas menacée du fait qu'il n'avait pas été associé à l'Organisation des moudjahidins depuis 1982. La Commission n'a pas compris le risque élevé que courait M. K. du simple fait qu'on avait découvert qu'il avait aidé son frère à s'enfuir.

Après son audition, M. K. a su de ses parents qu'un mandat d'arrêt avait été émis contre lui en Iran. Ils lui ont fait parvenir ce document au Canada.

Il n'existe à l'heure actuelle aucun processus efficace pour présenter ces nouvelles preuves des risques que court M. K. en Iran.

4. M. et M<sup>me</sup> S. et leurs trois fillettes sont d'une famille tamoule de la région de Jaffna. M. S. a été contraint de ramasser de l'argent pour les guérilleros tamouls (LTTE). Il n'a été associé d'aucune autre façon avec ce groupe. Il a été détenu et torturé tant par la marine sri-lankaise (1988) que par l'Armée indienne (1989) parce qu'on le soupçonnait d'appuyer le LTTE. Après son élargissement en 1989, il a disparu de la circulation lorsqu'il a appris que l'Armée indienne était de nouveau à ses trousses.

Comme ils ne pouvaient mettre la main sur M. S., l'Armée indienne et un groupe de militants tamouls qui l'appuyaient, ont arrêté et détenu M<sup>me</sup> S. et les trois fillettes du couple. M<sup>me</sup> S. a été violée par des soldats tamouls et cinghalais qui séjournaient dans le camp. La famille s'est ensuite réfugiée au Canada.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié a refusé à cette famille le statut de réfugié, sous prétexte que l'Armée indienne a quitté le Sri-Lanka. La Commission a oublié que c'était l'armée et la marine cinghalaises qui ont persécuté ce couple et qui continuent à mener une guerre civile brutale contre les guérilleros tamouls.

Depuis leur audience, de nouveaux faits se sont produits. M. et M<sup>me</sup> S ont appris que le LTTE recherche toujours M. S. qu'il soupçonne de délation. Ils ont appris que la marine l'a dernièrement recherché et qu'elle le soupçonne d'appuyer le LTTE. Plus important encore, ils ont appris que l'oncle de M. S., qui l'avait aidé à obtenir sa libération de la marine, a été tué par la marine, lorsque cette dernière n'a pas réussi à localiser M. S.

À l'heure actuelle, il n'existe pas d'instance dans le système de reconnaissance du statut de réfugié où ces nouvelles preuves pourraient être présentées.

Le cas suivant démontre qu'en raison de l'urgence de la situation, des faits nouveaux dans le vécu du demandeur peuvent être dévoilés après une audience :

Mme V., Tamoule ayant fréquemment fait l'objet de harcèlement, tant par l'IPKF que par les Tigres, a fui le Sri Lanka. Sur le chemin de l'école, l'IPKF ne cessait de la harceler, elle et ses amies - les insultant verbalement et leur posant des questions au sujet des Tigres tamouls. Par ailleurs, les Tigres les harcelaient sans cesse, exigeant qu'elles se joignent à eux. Les derniers faits qui ont forcé M<sup>me</sup> V. à s'enfuir du Sri-Lanka se sont produits vers la fin de 1989. Un jour, alors qu'elle revenait de l'école avec sa soeur, trois soldats IPKF leur ont barré la route. L'un deux l'a délibérément intimidée, d'abord physiquement, en lui touchant la main, et ensuite en bloquant son pneu avant entre ses jambes. Il a alors tenté de lui remettre une lettre, mais elle a eu si peur qu'elle s'est enfuie dans un magasin tout proche. La lettre a été remise à sa soeur qui elle aussi s'est enfuie dans le magasin.

M<sup>me</sup> V. a ouvert la lettre, mais n'a pas pu la comprendre, étant donné qu'elle était écrite en anglais et dans une autre langue. Elle n'a pu saisir que quelques mots comme : "amour", "baiser", "lit". Cette lettre l'a effrayée, car il est risqué d'être ainsi singularisé par un soldat. Cela voulait dire qu'elle ferait personnellement l'objet de harcèlement et d'abus sexuels.

Cette lettre était également dangereuse, étant donné que de telles attentions, qu'elle n'avait pas sollicitées, la rendait suspecte aux yeux des Tigres tamouls. D'autres personnes qui se trouvaient dans le magasin avaient vu la lettre en question; plus tard, des Tigres sont venues chez elle pour la menacer et la prévenir qu'elle serait tuée si elle avait d'autres contacts avec l'IPKF.

Quelques jours plus tard, le même soldat IPKF est venu chez elle lui demander de l'eau. Craignant d'être enlevée, elle s'est enfuie chez sa tante.

Environ dix jours plus tard, quatre soldats sont venus chez la famille de  $M^{me}$  V. Sous prétexte de chercher des Tigres, ils sont entrés dans la maison où se trouvaient seulement  $M^{me}$  V. et une de ses soeurs plus âgée. Un des soldats a entraîné de force la soeur dans une chambre et  $M^{me}$  V. pouvait l'entendre crier.

Un autre soldat a demandé de l'eau à M<sup>me</sup> V. Poussée par la peur, elle s'est rendue dans la cuisine où il l'a suivie. Il a essayé de la toucher et elle a tenté de s'enfuir. Il lui a arraché ses vêtements, dont certains avec les dents, et s'est déshabillé. Il l'a menacée de son fusil et l'a violée.

Cet incident a été fort traumatisant pour M<sup>me</sup> V. qui, par la suite, a habité chez sa tante et ailleurs, craignant les deux parties en cause. Au bout d'un mois, elle a fui le Sri-Lanka.

En raison de ses inhibitions culturelles et de son manque de compréhension, M<sup>me</sup> V. a omis de mentionner l'incident du viol lors de son témoignage. Les membres de la Commission ont rejeté sa demande, sous prétexte qu'il s'agit simplement d'une situation généralisée due à la guerre civile et que, selon eux, le LTTE ne la forcerait pas à joindre ses rangs. Il n'existe pas d'instance où présenter le témoignage complet de M<sup>me</sup> V.

La demande de toutes ces personnes a été rejetée lors de l'audience; elles n'ont pas été autorisées à interjeter appel devant la Cour fédérale et, dernièrement, le ministre de l'Immigration leur a refusé la permission de rester au Canada. M. O-A, cité dans l'exemple type n° 2, a été déporté au Ghana. Personne ne sait où il se trouve. Nous craignons que la sécurité des autres personnes citées plus haut ne soit mise en danger.

Au cours des trois années passées, Vigil Toronto a examiné plus de cent cas semblables à ceux-ci.

Tout en reconnaissant que le processus de reconnaissance du statut de réfugié du Canada est en général juste, on sait que des erreurs se produisent. Des réfugiés authentiques se sont vus refuser le statut de réfugié au sens de la Convention à cause d'une mauvaise représentation juridique, de mauvaises traductions ou d'erreurs commises par les membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. De même, les gens viennent voir Vigil Toronto, car ils peuvent témoigner de faits nouveaux survenus après leur audience, ou parce qu'ils n'ont pas pu raconter tout leur vécu à l'audience.

L'actuel système de reconnaissance du statut de réfugié ne permet pas de réexaminer les revendications refusées dans le but de corriger les erreurs ou d'entendre de nouveaux témoignages.

Actuellement, les seuls recours en cas de décision de rejet sont les suivants : un appel devant la Cour fédérale, une révision postérieure pour motifs humanitaires des revendications refusées ou un appel devant le ministre de l'Immigration.

L'appel devant la Cour fédérale ne peut se faire que sur autorisation et n'est accordé qu'en cas d'erreurs de droit et non selon les faits. On ne peut pas y présenter de nouveaux témoignages.

La révision pour motifs humanitaires et de compassion des revendications refusées est un examen superficiel de documents, actuellement effectué par les gestionnaires des bureaux de l'Immigration. Les statistiques du nombre total des personnes acceptées à la suite d'une telle révision illustrent bien le peu d'efficacité de ce processus dont il est dangereux de dépendre.

Entre avril 1991 et avril 1992, 23 personnes sur 3 463 ont été acceptées pour l'ensemble du Canada pour des raisons humanitaires.

Pour être acceptée, une personne doit prouver qu'elle court un danger plus important que quiconque dans son pays. Il n'est pas étonnant qu'il soit si difficile d'obéir à un critère aussi rigoureux. Seulement huit Tamouls sur 237 ont été acceptés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1989, malgré les horreurs atroces de la guerre civile, de la détention arbitraire et des violations des droits de la personne dans ce pays.

Les appels devant le ministre de l'Immigration ont tous été interjetés en vain depuis que M. Valcourt détient ce portefeuille. L'année dernière, le Ministre a accepté très peu de demandeurs. Tous les cas cités ci-dessus font partie des nombreuses demandes rejetées.

Les changements récemment annoncés à la Loi sur l'immigration ne prévoient pas la nécessité de mesures de protection plus efficaces, mais multiplient les risques d'erreurs. En vertu de la nouvelle loi, il sera nécessaire pour certains demandeurs du statut de réfugié de convaincre les deux membres de la Commission de les accepter. À l'heure actuelle, il suffit que l'un des deux soit convaincu du bien-fondé de la demande, ce qui donne aux statut de réfugié de convaincre les deux membres de la Commission de les accepter. À l'heure actuelle, il suffit que l'un des deux soit convaincu du bien-fondé de la demande, ce qui donne aux réfugiés le bénéfice du doute. La nouvelle loi accorde également des pouvoirs étendus d'exclusion aux agents d'immigration lors des entrevues initiales.

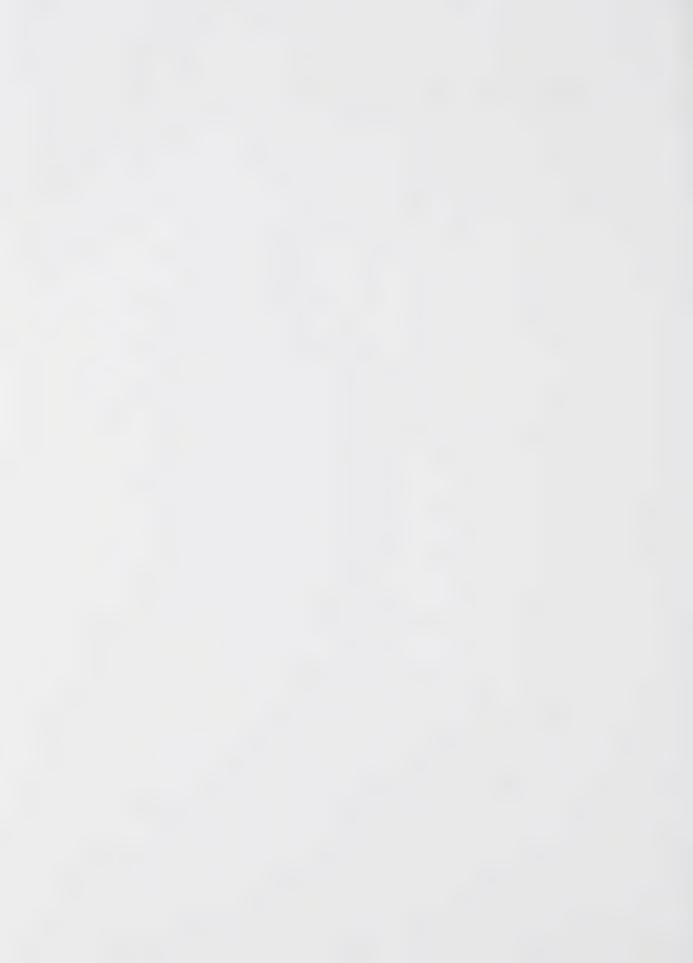
La nouvelle loi prévoit moins de droits d'appel qu'auparavant, alors qu'elle devrait multiplier les dispositions qui permettraient de détecter les erreurs.

Alors que les changements proposés à la Loi sur l'immigration qui prévoient une procédure de plainte reconnaissent ainsi que la Commission du statut de réfugié pose des problèmes, aucune nouvelle audience n'est prévue en cas de rejet de la demande.

Pour que notre processus de reconnaissance du statut de réfugié réponde aux normes élevées dont parle M. Valcourt, il faut prévoir des mesures de protection afin que les réfugiés authentiques ne soient pas obligés de retourner dans le pays qu'ils ont fui et d'y être de nouveau persécutés.







From MOSAIC, Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities:

Fiona Begg, Vice President;

Michael Murphy, Executive Director.

From VIGIL, Toronto, Ontario:

Esther Ishimura, President;

Gwen Smith, Vice President.

Du Multilingual Orientation Services Association for Immigrant Communities (MOSAIC):

Fiona Begg, vice-présidente;

Michael Murphy, directeur exécutif.

De VIGIL Toronto:

Esther Ishimura, présidente;

Gwen Smith, vice-présidente.

## MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Lettermail Port payé
Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livralson, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

From the Ottawa-Carleton Regional Co-ordinating Committee on Violence Against Women:

Lori Pope, Member of the Board;

Lucya Spencer, Member of the Board;

Jackie Bittencourt-Sztein, Staff.

Ms Dungvuong, Staff.

From the Alberta Association of Immigrant Serving Agencies:

Maureen P. Gross, Provincial Coordinator;

Ted Walter, Executive Director.

From The Black Coalition of Quebec:

Dan Philip.

At 2:00 p.m.

From the Manitoba Interfaith Immigration Council Inc.:

Martin M. Dolin, Executive Director;

Thomas R. Denton, Executive Director, International Centre of Winnipeg, Citizenship Council of Manitoba.

(Continued on previous page)

#### **TÉMOINS**

Du Comité de coordination de la région d'Ottawa-Carleton sur la violence faite aux femmes:

Lori Pope, membre du conseil;

Lucya Spencer, membre du conseil;

Jacqueline Bittencourt-Sztein, membre du personnel;

M<sup>me</sup> Dungvuong, membre du personnel.

De l'Alberta Association of Immigrant Serving Agencies:

Maureen P. Gross, coordonnatrice provinciale;

Ted Walter, directeur exécutif.

De la Ligue des Noirs du Québec:

Dan Philip.

À 14 h 00

Du Manitoba Interfaith Immigration Council Inc.:

Martin M. Dolin, directeur exécutif;

Thomas R. Denton, directeur exécutif, Centre international de Winnipeg, Conseil de la citoyenneté du Manitoba.

(Suite à la page précédente)

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Thursday, October 29, 1992

Chairman: Blaine Thacker

## CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 13

Le jeudi 29 octobre 1992

Président: Blaine Thacker

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

## BILL C-86

An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof

# PROJET DE LOI C-86

Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence

#### RESPECTING:

Order of Reference

## CONCERNANT:

Ordre de renvoi

#### APPEARING:

The Honourable Bernard Valcourt, Minister of Employment and Immigration

#### WITNESSES:

(See back cover)

## COMPARAÎT:

L'honorable Bernard Valcourt, ministre de l'Emploi et de l'Immigration

#### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

## LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

Chairman: Blaine Thacker

Members

Warren Allmand Harry Chadwick Joe Comuzzi Doug Fee Benno Friesen Fernand Jourdenais Dan Heap Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

## COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

Président: Blaine Thacker

Membres

Warren Allmand Harry Chadwick Joe Comuzzi Doug Fee Benno Friesen Fernand Jourdenais Dan Heap Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Santosh Sirpaul

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 29, 1992 (21)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met at 7:16 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

In attendance: From the Legislative Counsel Office: Djénane Boulad, Legislative Counsel. From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Appearing: The Honourable Bernard Valcourt, Minister of Employment and Immigration.

Witnesses: From the Department of Employment and Immigration: Peter Harder, Associate Deputy Minister Immigration and Laura Chapman, Director General, Policy and Program Development.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992)

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The Minister made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 9:48 o'clock p.m., the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m., Friday, October, 30, 1992.

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 OCTOBRE 1992 (21)

[Traduction]

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit à 19 h 16 dans la pièce 269 de l'édifice de l'Ouest sous la présidence de Blaine Thacker (*président*).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Harry Chadwick, Doug Fee, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

Aussi présentes: Du Bureau des conseillers législatifs: Djénane Boulad, conseillère législative. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Comparaît: L'honorable Bernard Valcourt, ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Témoins: Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration: Peter Harder, sous-ministre délégué, Immigration; Laura Chapman, directrice générale, Élaboration de la politique et du programme.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 23 juin 1992)

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Le ministre fait une déclaration puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 21 h 48, la séance est levée jusqu'au vendredi 30 octobre 1992, à 9 h 30.

La greffière du Comité

Santosh Sirpaul

[Text]

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus] Thursday, October 29, 1992

• 1915

The Chairman: I call this meeting to order.

We resume consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof. We are on clause 1. We have heard over 100 witnesses over the summer, and we are now entering a new phase of our hearings.

I would again like to introduce to members our clerk, Santosh Sirpaul; from the Library of Parliament, Margaret Young; and our legislative counsel, Djenane Boulad.

Mr. Allmand, thank you for sitting over the summer with us, and Mr. Dan Heap. Welcome back, Dan. We appreciate the amendments you have given our clerk.

Members, we have had in total well over 200 amendments, as well as the government amendments, which we hope we will have by tomorrow morning. The clerk and I will go through them and get back to you with our advice as to whether they are admissible or not admissible.

Mr. Ross Reid, Mr. Doug Fee, Mr. Harry Chadwick, Mr. Benno Friesen, thank you, gentlemen, for your amendments and for working hard for us.

We are privileged this evening to have before us the minister, the Hon. Bernard Valcourt. He is accompanied by Mr. Peter Harder, associate deputy minister; Mr. André Juneau, executive director; Ms Laura Chapman, director general, policy and program development; and Mr. Daniel Therien, senior counsel, legal services. Welcome.

We have worked hard all summer trying to make some sense of all the amendments asked for by the various special interest groups. Mr. Minister, we look forward to your comments tonight, which I hope will meet some of the legitimate requests and some of the obvious needs for technical amendments. Sir, you have the floor, and we will follow that up with questioning.

Hon. Bernard Valcourt (Minister of Employment and Immigration): Thank you, Mr. Chairman, and members of the committee. I wish first to thank you again for giving me yet another opportunity to address the committee as you are about to conclude this phase of the legislative process.

Bill C-86 enables the immigration program to find that balance between meeting the needs of the newcomer to Canada and the needs of the nation. I believe it is a fair, balanced, and pragmatic piece of legislation. It gives Canada the tools we require to meet and manage the immigration challenge of the 1990s.

[Translation]

### TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique] Le jeudi 29 octobre 1992

Le président: La séance est ouverte.

Nous reprenons l'étude du projet de loi C-86 tendant à modifier la Loi sur l'immigration et d'autres lois connexes. Nous en sommes à l'article 1. Nous avons entendu plus de 100 témoins pendant l'été et nous commençons maintenant une nouvelle étape de nos délibérations.

Je vous présente encore une fois notre greffière, Santosh Sirpaul, Margaret Young, de la Bibliothèque du Parlement, et notre conseiller législatif, Djenane Boulad.

Messieurs Allmand et Heap, je vous remercie d'avoir siégé avec nous cet été. Je suis heureux de vous voir de retour, Dan. Je vous remercie des amendements que vous avez présentés à la greffière.

Nous avons reçu en tout plus de 200 amendements et nous espérons à part cela recevoir les amendements du gouvernement avant demain matin. La greffière et moi les examinerons et pourrons ensuite vous dire s'ils sont admissibles ou non.

Je remercie aussi MM. Ross Reid, Doug Fee, Harry Chadwick et Benno Friesen de leurs amendements et de leur travail.

Nous avons l'honneur ce soir d'accueillir le ministre, l'honorable Bernard Valcourt. Il est accompagné par M. Peter Harder, sous-ministre délégué, M. André Juneau, directeur exécutif, M<sup>me</sup> Laura Chapman, directeur général, Élaboration de la politique et du programme, et M. Daniel Therien, avocat-conseil, contentieux. Je vous souhaite la bienvenue.

Nous avons travaillé dur tout l'été pour essayer de comprendre les divers amendements que toutes sortes de groupes spéciaux nous recommandaient. Nous avons bien hâte d'entendre vos observations ce soir, monsieur le ministre, et j'espère que vous pourrez répondre à certaines des demandes légitimes que nous avons reçues et que vous tiendrez compte aussi de la nécessité d'apporter certains amendements de forme. Vous avez maintenant la parole, après quoi, nous vous poserons des questions.

L'honorable Bernard Valcourt (ministre de l'Emploi et de l'Immigration): Merci, monsieur le président et membres du comité. Je vous remercie encore une fois de me donner l'occasion de m'adresser au comité au moment où vous êtes sur le point de terminer cette étape des délibérations concernant le processus de modification législative.

Le projet de loi C-86 permet d'équilibrer le programme d'immigration et de répondre ainsi aux besoins tant des nouveaux arrivants que de la nation. Je crois qu'il s'agit d'un projet de loi juste, équilibré et pragmatique qui donne au Canada les outils nécessaires pour relever le défi de l'immigration des années quatre-vingt-dix.

C'est avec un vif intérêt, monsieur le président, que j'ai suivi les délibérations de votre Comité et celles du Comité du Sénat. J'ai étudié un bon nombre des mémoires qui vous ont été remis et j'ai été mis au courant de bien d'autres dossiers. Plusieurs aspects des mémoires que j'ai examinés ont retenu mon attention.

Premièrement, j'ai été impressionné par le nombre de mémoires et d'exposés détaillés, complets et réfléchis émanant de plus de 115 personnes et de groupes représentant des millions de Canadiens et de Canadiennes qui ont pris le temps d'exprimer officiellement leur opinion à votre Comité.

Second, the hearings have yielded very few surprises. On balance, I believe there has been broad acceptance of the overall goals I established at the outset of this review. Everyone appears to acknowledge that change is necessary if we are to manage this important program more effectively and with greater fairness.

Finally, different groups have repeatedly raised many of the same concerns during the hearings. Although some groups may have approached a particular proposal from a unique perspective, their fundamental concerns have often been very similar. I think it is fair to say that debate of this legislation has now crystallized around a number of principal issues.

#### • 1920

Civil libertarians have expressed concerns about the impact on individual rights of some measures proposed to protect the public from those who break our laws or abuse our generosity. The airline industry, which is aware of the need for an overall control program, has expressed its concern about the impact of the proposed measures on its activities. Some advocates have also expressed nervousness about some of the new management tools designed to ensure that immigration best serves Canada's needs—for instance, the mobility provision.

Nous avons également entendu des représentants municipaux exprimer des préoccupations d'ordre pratique et signaler les risques d'atteinte à la stabilité des programmes sociaux si nous n'arrivons pas à contrôler les abus.

Nous avons reçu des suggestions constructives de la part de l'Association du Barreau canadien, du "Law Union of Canada" et de l'Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration.

Toutefois, avant que je n'aborde certaines des questions précises soulevées devant le Comité, j'aimerais faire quelques observations générales, si vous me le permettez, concernant les opinions dont je viens de parler.

Plusieurs groupes ont signalé certaines propositions qui pourraient, selon eux, avoir une incidence sur les droits individuels. Protéger les droits de la personne est, bien sûr, la raison même de l'existence de la Charte canadienne des droits et libertés. Cela étant dit, le gouvernement a la responsabilité d'équilibrer les droits individuels et ceux de la collectivité. Notre objectif consiste à accorder le plus grand nombre d'avantages possible à toutes les parties concernées.

## [Traduction]

Mr. Chairman, I have followed the deliberations of your committee and those of the Senate committee with keen interest. I have studied a good number of the submissions tabled with the committee. I have been briefed on many others. In reviewing these submissions I am struck by several things.

First, I am impressed by the number of detailed, comprehensive and thoughtful presentations and briefs made by the more than 115 individuals and groups representing millions of Canadians who have taken the time to officially express their views to the committee.

Deuxièmement, les audiences nous ont réservé très peu de surprises. Tout compte fait, les objectifs généraux que j'ai établis au début de cet examen ont été acceptés dans l'ensemble. Tous semblent reconnaître la nécessité de procéder à des changements pour pouvoir gérer cet important programme de manière plus efficace et plus équitable.

Enfin, divers groupes ont soulevé maintes fois les mêmes préoccupations pendant les audiences. Même si certains groupes ont pu avoir abordé une proposition donnée d'un point de vue particulier, leurs préoccupations fondamentales étaient souvent très semblables à celles des autres groupes et personnes. Il est juste à mon avis d'affirmer que le débat concernant ce projet de loi a maintenant attiré l'attention sur un certain nombre de questions plus importantes.

Les défenseurs des libertés civiles ont exprimé des inquiétudes au sujet des conséquences du projet de loi pour les droits individuels et de certaines mesures proposées pour protéger le public contre les personnes qui enfreignent nos lois ou abusent de notre générosité. L'industrie du transport aérien, qui sait très bien qu'il faut instaurer un programme de contrôle général, s'est inquiété de l'incidence des mesures proposées sur ses activités. Des intervenants ont également manifesté des craintes au sujet de certains nouveaux outils de gestion conçus pour assurer que le programme d'immigration réponde au mieux aux besoins du Canada, notamment la disposition relative à la mobilité.

We have also heard the pragmatic concerns of municipal representatives and their warnings about the risks to the stability of local social service programs if we fail to gain control of abuse.

We have had constructive suggestions from the Canadian Bar Association, the Law Union of Ontario and l'«Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration».

However, before I address a number of the specific issues raised in the testimony before this committee, I would like to respond generally to some of the views I have just mentioned.

Several groups have drawn attention to proposals which they believe may have an impact on the rights of the individual. To protect the rights of individuals is why Canada has the Charter of Rights of course. With that as a given, the government also has a responsibility to balance the rights of the individual with the interests of the larger community. Our objective is to seek the greatest possible benefit for all. I believe Bill C-86 achieves this balance. To make sure that it

Je crois que le projet de loi C-86 parvient à cet équilibre qui est recherché. Afin de m'assurer qu'il en est ainsi, je prendrai en considération certaines modifications qu'il est proposé d'apporter aux dispositions sur la non-admissibilité.

Depuis que j'ai déposé le projet de loi C-86, certains défenseurs des réfugiés se sont acharnés à déclamer contre lui. There have been dire warnings issued concerning the impact of Bill C-86.

There is something familiar about this reaction. Four years ago, when Parliament was considering Bill C-55, we were swamped by predictions of disaster by many of the same groups. The record is there for anyone who cares to look at it. Those fears proved to be unfounded. In fact, the new refugee determination legislation and the Immigration and Refugee Board have enhanced Canada's reputation within the international refugee community. The truth is some of the strongest detractors of C-55 are now its strongest supporters. I am confident Bill C-86 will have an equally positive impact.

Mr. Chairman, if you will indulge me for a moment, I would like to take this opportunity to publicly acknowledge and gratefully thank a New Brunswicker and an old friend of this House. Gordon Fairweather, as you know, has retired as chairman of the IRB. I am sure Mr. Fairweather would forgive me and take some small pride in my describing him as an ordinary Canadian who has done an extraordinary job in the service of his country.

These are difficult times in which to serve in public office. I hardly need remind members that the public mood is coloured by distrust and suspicion of elected officials. To those Canadians who suspect the intentions of the men and women who seek public office, I would recommend to you a reading of Gordon Fairweather's long, honourable, and accomplished record of public service. I am sure that retirement from the IRB will not bring to an end his work for his country.

For my part, Mr. Chairman and members of the committee, I have asked Mr. Fairweather to advise me on a set of proposed regulations concerning the sensitive issue of humanitarian and compassionate reviews for rejected refugee claimants about to be deported.

#### • 1925

Depuis le début de notre mandat, nous considérons que l'immigration fait partie intégrante des directions à imprimer au Canada sur les plans social et économique, comme le démontre à l'évidence le dossier sur cette question.

Depuis 1984, nous avons augmenté progressivement le niveau global d'immigration et nous avons élargi la portée des services visant à aider les nouveaux arrivants à s'adapter à notre mode de vie au Canada. En 1989, nous avons revu le processus de reconnaissance du statut de réfugié en raison des énormes pressions exercées sur le programme et, en décembre 1990, nous avons présenté un plan quinquennal d'immigration élaboré à la suite d'une vaste consultation

# [Translation]

does however, I will review and consider some changes to the inadmissibility provisions of the legislation.

In the months since I tabled Bill C-86, the rhetoric from some of the refugee advocates has been particularly intense.

D'aucuns ont servi des avertissements terribles concernant l'incidence du projet de loi C-86.

Cette réaction a quelque chose de familier. Il y a quatre ans, lorsque le Parlement se penchait sur le projet de loi C-55, nous avons reçu, de ces mêmes groupes, une avalanche de prédictions de malheur du même genre. Les craintes étaient injustifiées. Les nouvelles dispositions législatives régissant la reconnaissance du statut de réfugié et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont rehaussé la réputation du Canada auprès des réfugiés partout dans le monde. En réalité, certains des critiques les plus virulents du projet de loi C-55 comptent maintenant parmi ses plus fervents défenseurs. Je suis persuadé que le projet de loi C-86 aura une incidence tout aussi positive.

Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais prendre un moment pour remercier publiquement un Néo-Brunswickois et vieil ami de cette Chambre, Gordon Fairweather, qui a quitté son poste de président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, généralement appelé CISR. Je suis sûr qu'il ne m'en voudra pas de le décrire comme un Canadien ordinaire qui a accompli un travail extraordinaire au service de son pays et qu'il saura tirer fierté de cette affirmation.

Il est particulièrement difficile à l'heure actuelle d'exercer des fonctions officielles. Je n'ai certainement pas besoin de rappeler aux membres du comité que le grand public éprouve de la méfiance et de la suspicion à l'égard des élus. Aux Canadiennes et Canadiens qui se méfient des intentions des hommes et des femmes qui veulent exercer des fonctions officielles, je recommande de lire les longs états de service honorable de M. Fairweather, qui a fait carrière dans la fonction publique. Je suis convaincu que, même si celui-ci prend sa retraite de la CISR, il continuera de travailler pour son pays.

En fait, monsieur le président est membres du comité, j'ai demandé à M. Fairweather de me conseiller en ce qui concerne une série de nouvelles dispositions réglementaires sur la question délicate de l'existence possible de considérations humanitaires dans le cas des demandeurs déboutés sur le point d'être expulsés.

From the outset of this government's term in office, we have viewed immigration as an integral element of Canada's social and economic agenda. The public record demonstrates that fact.

Since 1984, we have gradually increased the overall level of immigration and expanded the services with which to integrate newcomers into the Canadian way of life. In 1989, we overhauled Canada's refugee determination system in response to unprecedented pressures on the program. We introduced a five-year plan for immigration in December of 1990 based on broad consultations across the country. In January 1991 we announced a new approach to language

nationale. Nous avons ensuite annoncé, en janvier 1991, une nouvelle approche concernant les cours de langue dans le but d'offrir aux nouveaux arrivants plus de possibilités d'apprendre le français et l'anglais ou d'apprendre à connaître le Canada.

Le projet de loi C-86 constitue la prochaine étape du processus. Grâce aux modifications proposées, nous aurons les outils nécessaires pour gérer plus efficacement le programme d'immigration du Canada au cours des années 90. Ces changements ne modifient aucunement l'esprit de la Loi de 1976.

I think this is important for the public to know. These changes do not change at all the spirit of the 1976 immigration legislation. Canada remains committed to ensuring that the immigration program contributes to three fundamental goals: the reunification of families, the protection of refugees, and programs that support Canadian economic growth.

As the committee will know, Mr. Chairman, Bill C-86 proposes improvements in three key areas of immigration management. These changes will give us the means to select effectively those who come to Canada, through improved management of the categories and numbers of immigrants. This will ensure that immigration continues to contribute to our social development and economic prosperity.

These changes will give us the means to better protect Canadian society by tightening up enforcement and control measures to defend the integrity of the system, the means to protect the public from those who abuse our programs or break our laws, and the means to further streamline our refugee determination system to ensure that fair decisions are rendered quickly.

Witnesses who have appeared before the committee have raised concerns about a number of proposals contained in each of the three key areas. I would like to use the next few minutes to respond to those concerns.

First, I would like to clarify the concept of streams, the term we have used to describe our intended method of selecting immigrants. It is important to understand that C-86 does not actually have streams. You can't find that in C-86. It provides that immigrants in different classes will be selected and processed according to clearly defined principles. Those decisions would be made by regulation and subject to consultation. The result would be the three streams.

Par exemple, les conjoints et les enfants à charge, les réfugiés au sens de la Convention et les investisseurs pourraient faire partie du Volet un. Il n'y aurait aucune limite applicable au nombre global de demandeurs de ce volet, et le délai habituel de traitement serait appliqué à tous les membres de cette catégorie.

Selon certains, cette manière de procéder donnerait la priorité aux demandeurs du Volet un aux dépens de ceux des deux autres volets. Cette interprétation-là est erronée. Les avantages que présente cette manière de procéder découlent

### [Traduction]

training to enhance both the number and range of opportunities for newcomers to learn to speak English or French and to learn about Canada.

Bill C-86 represents the next step in this process. These amendments give us the tools we require to effectively manage Canada's immigration program in the 90s. These changes do not however alter the basic philosophy of the 1976 Act.

Je pense qu'il est important que le public le sache. Ces changements ne modifient aucunement l'esprit de la loi de 1976 sur l'immigration. Le Canada tient toujours à ce que le programme d'immigration vise trois objectifs fondamentaux, soit la réunion des familles, la protection des réfugiés et la mise en oeuvre de programmes favorisant la croissance économique du pays.

Comme les membres du comité le savent, monsieur le président, le projet de loi C-86 prévoit l'amélioration de trois éléments importants de la gestion de l'immigration. En effet, les changements nous permettront de choisir efficacement les personnes qui viennent au Canada, grâce à une meilleure gestion des catégories et du nombre d'immigrants. Nous pourrons ainsi veiller à ce que l'immigration continue de contribuer à notre développement social et à notre prospérité économique.

Ces changements nous permettront de mieux protéger la société canadienne, grâce au renforcement des mesures d'exécution de la loi et de contrôle visant à protéger l'intégrité du système et le public des personnes qui abusent de nos programmes ou qui enfreignent nos lois, et ils nous permettront de rationaliser davantage notre processus de reconnaissance du statut de réfugié de manière à ce que des décisions justes soient rendues rapidement.

Les témoins qui ont comparu devant le comité ont soulevé des questions au sujet d'un certain nombre de propositions touchant ces trois éléments importants. J'aimerais maintenant prendre quelques minutes pour répondre à ces questions.

Je veux d'abord éclaircir la question des volets, le terme utilisé pour décrire la méthode que nous comptons utiliser pour sélectionner les immigrants. Il importe de noter que le projet de loi C-86 ne comporte, en fait, aucun volet. Le projet de loi C-86 n'en parle pas. Il prévoit que les immigrants de différentes catégories seront sélectionnés et que leurs demandes seront traitées selon des principes clairement définis. Les décisions seraient prises conformément aux dispositions réglementaires et après la tenue des consultations voulues. Les trois volets constitueraient le résultat.

Applications in Stream One could include, for example, spouses and dependent children, people found to be Convention refugees, and investors. There would be no numerical limitation applied to applicants in this stream. Processing time standards would apply to everyone in the stream.

This arrangement has been interpreted by some as assigning a priority to Stream One over the other two streams. That interpretation is incorrect. The advantage gained is derived form the implementation of a time standard

de la mise en application d'un délai habituel de traitement et de l'absence de limites quantitatives. De plus, les demandes présentées par les immmigrants de cette catégorie pourraient être traitées plus rapidement qu'à l'heure actuelle. Qui plus est, tous les demandeurs du Volet un possédant les qualités requises seraient certains d'être admis au Canada.

Quant au délai habituel de traitement, il vise à éliminer les longs délais d'attente pouvant être perçus comme un moyen dissimulé de limiter le nombre de demandeurs à admettre.

• 1930

Applications from immigrant classes in streams two and three will face different selection methods and will be subject to numerical limitations. They may, however, enter Canada just as quickly or even more quickly than those in stream one.

There are other misunderstandings about these streams. One relates to the placement of specific groups in specific streams. What was represented in the framework document when we tabled the bill was intended to be illustrative. The only commitment I have made is that spouses and dependent children will be in stream one. They will be processed on demand. Other decisions will be made following extensive consultations similar to those that led up to the five-year plan.

Another matter that has been misunderstood is the concept of selection for excellence. For example, if we have 500 physiotherapists who apply and there is a need for only 200 at a given point in time, we would choose the best 200 rather than simply the first 200 to apply.

The criteria would be objective and non-discriminatory with respect to race, religion, gender, and other analogous grounds, not only because we want it that way and the Immigration Act commits us to this, but because we are, of course, subject to the charter.

The proposed amendments contain a provision that would require that I table an immigration plan in the House of Commons each year for the following calendar year.

En outre, il est reconnu dans le projet de loi que le gouvernement pourrait juger nécessaire, de temps en temps, de modifier le plan à la suite, notamment, d'événements internationaux imprévisibles provoquant des changements inattendus dans les mouvements de population ou à cause de mutations rapides dans la situation économique du pays. Certaines personnes ont indiqué que le projet de loi devrait préciser que le ministre peut modifier unilatéralement les limites fixées dans des circonstances particulières. En fait, le ministre détient déjà un tel pouvoir en application du paragraphe 114(2) de la loi, qui lui permet de faciliter l'entrée au Canada de toute personne dont le cas comporte des considérations humanitaires.

Le projet de loi m'obligerait à présenter ces changements et le plan de l'année suivante en même temps que le prochain rapport annuel. Certains observateurs ont signalé que jusqu'à une année complète pourrait s'écouler avant que

# [Translation]

and from exemption from numerical limits. It would result in faster processing than is now the case for applicants in these immigrant classes. All qualified applicants who enter the stream would do so with the sure knowledge that they would be admitted to Canada.

The point of implementing a processing time standard is to ensure that applicants are not kept waiting in the process for long periods of time in what could be perceived as a veiled attempt to limit their numbers.

D'autres méthodes de sélection seront utilisées pour les demandeurs des volets deux et trois, qui seront assujettis à des limites quantitatives. Toutefois, les demandes des immigrants dans ces catégories pourraient être traitées plus rapidement même que celles des demandeurs du volet un.

Il y a d'autres méprises à l'égard de ces volets, dont la classification de groupes particuliers dans des volets précis. L'objet du document cadre publié au moment du dépôt du projet de loi C-86 était de fournir des exemples. J'ai uniquement indiqué que les conjoints et les enfants à charge feraient partie du volet un. Leurs demandes seront traitées à mesure qu'elles seront présentées. D'autres décisions seront prises à la suite de vastes consultations, semblables à celle qui a mené à l'élaboration du plan quinquennal.

La sélection selon le principe de l'excellence est un autre élément mal compris. Par exemple, si 500 physiothérapeutes présentaient une demande et qu'il n'en fallait que 200 à un moment donné, nous choisirions les 200 meilleurs candidats et candidates plutôt que les 200 premiers demandeurs.

Les critères seraient objectifs et il n'y aurait pas de discrimination fondée sur la race, la religion, le sexe ou tout autre motif semblable, non seulement parce que nous le voudrions et que la loi nous y oblige, mais aussi parce que nous sommes, bien entendu, assujettis à la Charte canadienne des droits et libertés.

Suivant les modifications proposées, je serais tenu de présenter chaque année à la Chambre des communes un plan d'immigration pour l'année civile qui suit.

The Bill also recognizes that from time to time the government may find it necessary to amend the Plan to respond, for example, to unforeseen international events leading to unexpected changes in the movement of people or to accommodate rapid changes in our own domestic economic situation. In fact some people have suggested that the Bill should specify that the Minister can unilaterally alter limits in special circumstances. But such powers already exist in humanitarian cases by virtue of 114(2) which gives the Minister the authority to facilitate the entry of any person for humanitarian and compassionate reasons.

The Bill would require me to table these changes along with the Plan for the following year at the same time as the next annual report. Some observers have noted that this procedure could result in a delay of up to one year in public

le public ne soit informé des changements provisoires apportés, si l'on procède de cette façon. Plusieurs témoins ont émis des réserves à cet égard. À leur avis, les changements provisoires pourraient avoir des répercussions importantes et devraient donc être signalés au Parlement plus rapidement.

Je compte donc, monsieur le président, appuyer un amendement au projet de loi qui obligerait le gouvernement fédéral à informer la Chambre des communes dans un délai précis des changements apportés au plan d'immigration. Ainsi, le Parlement, les provinces et les fournisseurs de services seraient informés des changements plus rapidement.

In my last appearance before this committee on July 27 I responded to concerns raised about the retroactivity provision contained in Bill C-86. I stated then that the federal government does not intend to use the new provision to disqualify applicants to whom we have made a commitment. Everyone in this room has enough experience to know that economic conditions can change rapidly. These fluctuations are difficult to predict and they have important consequences for immigration.

We assist provincial governments to recruit immigrants who have the specific skills required to meet special labour market needs. For example, a need for aerospace technicians may emerge in one province which we cannot fully meet through our domestic labour supply. We recruit outside the country to satisfy that need. However, a rapid change in economic circumstances caused by any number of domestic or international factors may dramatically alter the need for those skilled immigrants. To blindly ignore the change and to continue to recruit these skilled technicians would be a disservice to the individual who would face poor job prospects on arriving in Canada—and to those Canadians who might find themselves looking for work in this field as a result of restructuring in the industry.

• 1935

So the objective is quite simple. We have an obligation to ensure that the skill levels and the occupations of selected immigrants meet the needs of the Canadian economy and that all selected immigrants have a high probability of economic success when they land in Canada.

Des groupes qui ont témoigné devant ce Comité ont également exprimé leurs préoccupations à l'égard de la disposition touchant la mobilité géographique des immigrantes et des immigrants.

Comme on l'a dit, la participation à ce programme-là est volontaire. Je crois qu'il est bon de rappeler qu'il ne s'agit pas du premier programme canadien à participation volontaire qui comporte des restrictions quant à la mobilité et aux professions.

Par exemple, il existe en Ontario un programme visant à attirer des médecins dans le nord de la province. Le ministère de la Défense nationale offre de payer les études d'une personne en échange d'une période donnée de service dans les Forces armées.

### [Traduction]

notification of the nature of these interim changes. Several witnesses have been critical of this delay. They have argued that the interim changes may have important impacts and should as a result be reported to Parliament earlier.

I am inclined to support a change to the Bill which would require that the federal government announce to the House any changes to the Immigration Plan within a specific period of time. This would ensure that Parliament, the provinces and service providers are informed of changes in a timely manner.

Lors de ma dernière comparution devant le comité le 27 juillet, j'ai répondu à des questions au sujet de la disposition du projet de loi C-86 portant sur la rétroactivité. J'ai indiqué à ce moment-là que le gouvernement fédéral n'avait pas l'intention d'utiliser cette disposition pour débouter des demandeurs envers lesquels il avait pris un engagement. Toutes les personnes ici présentes ont suffisamment d'expérience pour savoir que la conjoncture économique peut changer rapidement. Les fluctuations sont difficiles à prévoir, mais elles ont des répercussions importantes sur l'immigration.

Nous aidons les gouvernements provinciaux à recruter des immigrantes et des immigrants dont les compétences permettront de répondre aux besoins particuliers du marché du travail de leur province. Par exemple, il peut se créer dans une province un besoin de techniciens en aérospatiale que le bassin de travailleuses et de travailleurs canadiens disponibles ne peut permettre de combler. Nous devons alors recruter des travailleurs à l'étranger pour répondre à ce besoin. Cependant, une évolution rapide de la conjoncture économique, causée par des facteurs intérieurs ou internationaux, peut réduire considérablement ce besoin de travailleurs étrangers spécialisés. Si nous ne tenons pas compte des changements intervenus et si nous continuons à recruter des techniciens spécialisés à l'étranger, nous rendrons un bien mauvais service à ces immigrants dont les perspectives d'emploi seront plutôt restreintes à leur arrivée au Canada, ainsi qu'aux Canadiens et aux Canadiennes qui chercheront du travail dans ce domaine en raison d'une restructuration de l'industrie.

Notre objectif est plutôt simple. Nous devons veiller à ce que les niveaux de compétence et les professions des immigrants sélectionnés correspondent aux besoins de l'économie canadienne. Nous devons également nous assurer que tous les immigrants sélectionnés ont de fortes chances de prospérité économique à leur arrivée au Canada.

Groups which have testified before the Committee have also expressed concern about the provision dealing with geographic mobility.

This is a voluntary program. I think that it is worth recalling that voluntary restrictions on mobility and occupations are not new to Canada.

For example, the province of Ontario has a program to attract physicians to Northern Ontario and the Department of National Defence offers to pay for an individual's education in exchange for a specific period of service in the Armed Forces.

Both programs, in Ontario and for National Defence, have proven successful.

Some critics have suggested that the government might not be willing to provide an individual with relief from terms and conditions even if there were good reasons for doing so.

I understand that circumstances can change, and I understand that situations will arise where the terms and conditions of the agreement of an individual to locate in one part of the country may need to be varied. For example, the person may lose their job due to a business bankruptcy or the changing needs of a community. Perhaps a serious illness may cause the individual to seek relief from the terms and conditions of their agreement.

I will propose an amendment to Bill C-86 to make it clear that all permanent residents who have been granted landing subject to specific terms and conditions, including restrictions on geographic mobility, may apply for a variance of those terms and conditions.

Furthermore, I think it would be helpful to place in regulations specific factors that would require a variance of terms and conditions related to geographic or occupational mobility, and I'm prepared to consider an amendment to require that regulations make it clear that relief will be granted in specific circumstances.

Some groups have suggested that we should include the requirement that terms and conditions relating to place of residence and occupation not exceed a specific period. I don't see this as necessary. Individuals who are permanent residents, whether or not they have terms and conditions to fulfil, may apply for citizenship after three years. Thus, in fact a limit of three years may exist. Well, it exists.

J'estime qu'il est important que les conditions, y compris une période de temps, ne soient pas déterminées arbitrairement, mais plutôt établies en fonction de chaque cas particulier. Autrement dit, il faut que la durée et les autres conditions de l'entente soient fixées compte tenu des conditions d'établissement ou des normes de sélection utilisées pour l'immigrant en cause.

Encore là, notre objectif est plutôt simple. Nous voulons que toutes les régions du pays profitent des avantages de l'immigration. Nous voulons également nous montrer justes à l'égard des immigrants qui acceptent de participer à ce programme et de contribuer ainsi à la satisfaction des besoins des petites collectivités.

Le fait est que les trois plus grandes villes du Canada attirent la très grande majorité des nouveaux arrivants, alors que des emplois spécialisés demeurent vacants dans les collectivités plus petites et dans les régions moins peuplées du pays.

Grâce à la disposition proposée, nous pourrons mieux utiliser les compétences des immigrantes et des immigrants pour combler les besoins régionaux. Cela va permettre aux régions rurales et aux régions éloignées de profiter des compétences des nouveaux arrivants, lesquels vont obtenir en retour un emploi dans leur domaine de spécialisation.

[Translation]

Ces deux programmes ont été couronnés de succès.

Certains critiques ont laissé entendre que le gouvernement ne serait peut-être pas disposé à libérer une personne de ses engagements, même s'il avait de bonnes raisons de le faire.

Je comprends que les circonstances peuvent changer. Je sais qu'il se produira des situations qui exigeront la modification des conditions de l'entente conclue avec un immigrant. Par exemple, une personne peut perdre son emploi en raison d'une faillite ou de l'évolution des besoins d'une collectivité. Ce peut être aussi une maladie grave qui incitera une personne à demander à être libérée de son engagement.

Je proposerai une modification au projet de loi C-86 afin de préciser que tous les résidents permanents qui ont obtenu le droit d'établissement sous réserve de certaines conditions particulières, y compris les restrictions touchant la mobilité géographique, peuvent demander une modification de ces conditions.

De plus, je crois qu'il serait utile de préciser dans les dispositions réglementaires certains facteurs qui exigeraient une modification des conditions relatives à la mobilité géographique ou professionnelle. Je suis disposé à envisager la possibilité d'une modification législative pour faire en sorte qu'il soit précisé dans les dispositions réglementaires qu'une personne pourra être libérée de ses engagements en certaines circonstances.

Certains groupes ont recommandé l'ajout d'une disposition en vertu de laquelle les conditions relatives au lieu de résidence et à la profession ne devraient s'appliquer que pendant une période donnée. Je n'en vois pas la nécessité. Les personnes possédant le statut de résident permanent, qu'elles aient ou non des conditions à remplir, peuvent présenter une demande de citoyenneté après trois ans. Il existe donc, dans les faits, une limite de trois ans. Elle est là, c'est un fait.

Moreover, I think it is important that the terms and conditions, including a time period, relate to the specific situation rather than be determined on an arbitrary basis. In other words, the objective should be that the duration and all aspects of the terms and conditions should be directly relevant to the landing requirements or the selection standards applied to the individual.

Once again our objective is quite simple. We want to ensure that all regions of the country enjoy the benefits of immigration. And we want to be fair to immigrants who are prepared to participate in the program and make a contribution to the needs of smaller communities.

The fact is that Canada's three biggest cities attract the overwhelming majority of newcomers while skilled jobs go unfilled in smaller communities and less populated regions of the country.

With this provision we will be able to better match immigrant skills to regional requirements. It will allow rural and remote areas to benefit from the infusion of talented newcomers and in exchange the immigrants will secure employment in their particular field of work.

• 1940

Nous espérons que la personne va vouloir demeurer dans la collectivité choisie, une fois qu'elle y sera établie.

My department through its settlement program will be prepared to assist communities in providing the kinds of services that newcomers require in order to integrate effectively into a new community.

Before moving to a discussion of other aspects of the bill, questions have been raised about the power granted to the minister to determine where applicants for admission must be processed. The use of this provision will not hinder processing. Processing will be facilitated by permitting more effective resource planning and by ensuring that the necessary expertise is available to deal with an application. The provision will not and cannot be used to discriminate for or against applicants from specific world areas or on any other basis. Our goal is to enhance our efficiency to provide all world areas with equitable service.

Witnesses have been critical of some of the provisions intended to control access to this country by criminals, terrorists, and others whose entry would be contrary to the interests of Canada. I have listened to those concerns, and I understand the good intentions behind many of the positions taken. But the government has a responsibility to protect Canada and Canadians.

I think our people in Canada are prepared to support open and generous immigration and refugee programs as long as they feel those programs are under control. They will support generosity toward others, but they want to be assured that their own health, security, and social services are being protected. It is becoming increasingly difficult to offer those assurances.

Aujourd'hui, le Canada accueille presque trois fois plus de nouveaux arrivants qu'il y a huit ans. Cependant, même avec le taux d'immigration par habitant le plus élevé au monde, nous ne pouvons accepter tous ceux et celles qui demandent à venir au pays. Étant donné qu'il y a une limite au nombre de personnes que nous prévoyons admettre chaque année, de plus en plus d'individus cherchent à contourner les règles normales de l'immigration.

Il s'agit d'un problème que nous ne pouvons pas passer sous silence. Si nous ne le réglons pas, il mettra en danger l'existence même de nos programmes.

To meet this challenge we have proposed a range of measures that I am confident will defend the integrity of our programs and protect Canadians from those who would break our laws and abuse our generosity.

The fingerprinting provision contained in Bill C-86 initially sparked a lot of negative comment from various groups, but the intensity and frequency of that criticism has dramatically dwindled. I believe that many groups find it difficult to quarrel with the straightforward objective of the provision.

[Traduction]

Our hope is that the individual will want to stay in the particular community once they have settled.

Grâce à son programme d'établissement, le ministère que je représente est en mesure d'aider les collectivités à fournir le genre de services dont les nouveaux arrivants ont besoin pour réellement s'intégrer dans le milieu.

Avant que j'aborde d'autres aspects du projet de loi, permettez-moi d'ajouter quelques mots au sujet de la disposition portant sur le pouvoir conféré au ministre de déterminer le lieu où les demandes d'admission doivent être traitées. L'application de cette disposition n'entravera pas le traitement des demandes, mais le facilitera en permettant de planifier les ressources plus efficacement et d'assurer que les compétences nécessaires sont disponibles pour le traitement d'une demande. La disposition ne peut s'appliquer ni pour favoriser ou défavoriser les requérants aux motifs qu'ils viennent d'une région du monde particulière, ni pour quelque autre motif que ce soit. Nous voulons offrir partout dans le monde le même service efficace.

Des témoins ont critiqué certaines dispositions visant à contrôler l'entrée au pays de criminels, de terroristes et d'autres individus qui nuiraient aux intérêts du Canada. J'ai écouté leurs arguments et je reconnais les bonnes intentions qui soustendent nombre de positions qu'ils défendent. Cependant, le gouvernement a la responsabilité de protéger le Canada, ainsi que les Canadiennes et les Canadiens.

Ces derniers sont prêts à appuyer un programme d'immigration et un processus de reconnaissance du statut de réfugié qui sont ouverts et généreux et ce, tant qu'ils jugent que le gouvernement en a le contrôle. Ils appuieront les marques de générosité envers d'autres personnes, mais ils veulent également être assurés que leur santé, leur sécurité et leurs services sociaux sont protégés. Toutefois, il est de plus en plus difficile de donner cette assurance.

Canada now welcomes almost three times as many newcomers as we did just eight years ago. But even with the highest per capita immigration rate in the world, we cannot meet the demand of all those who want to come here. Because there is a limit to the number of individuals we have planned to accommodate each year, more and more people are seeking ways to bypass the regular immigration program.

This is an issue that we cannot ignore. Left unaddressed it will threaten the viability of our programs.

Pour ce faire, nous proposons un éventail de mesures qui, j'en suis convaincu, permettront de faire respecter les règles de nos programmes et de protéger les Canadiennes et Canadiens des individus qui voudraient enfreindre nos lois ou abuser de notre générosité.

Les dispositions sur la dactyloscopie ont d'abord suscité beaucoup de commentaires négatifs de la part de divers groupes. Mais la virulence et la fréquence des critiques ont énormément diminué depuis. Je crois que bon nombre de groupes trouvent qu'il est difficile de mettre en question l'objectif fondamental de cette disposition.

We need to identify people if we are going to assess their claims and deal with them more efficiently. This will be facilitated by fingerprinting and photographing of refugee claimants. This is a process we currently employ in other circumstances where we are uncertain about an individual's identity. It is for that reason that fingerprinting and photographing of claimants is a procedure used by many other countries, including Holland, Belgium, and Switzerland. A more rigorous use of these procedures will also help us to identify those who should not have access to Canada as a result of criminal activity or even crimes against the very people Canada wants to protect.

• 1945

We saw an interview, a program the other day in which the system was being accused of giving protection to the people in a country who were the authors of the misfortune of the people we were seeking to protect. The procedures we are proposing will also help address the problem of multiple refugee claims and the often related problem of multiple welfare claims.

The recent incidents of alleged welfare fraud in Ottawa, Montreal, and Toronto illustrate how susceptible our programs are to abuse by those determined to take advantage of the public's generosity. In one city alone 60 people are alleged to have collected about \$2 million through fraudulent welfare claims. At least one person is alleged to have used seven different identities to obtain multiple welfare cheques.

Some suggest that such numbers are a very small proportion of all claimants. Does that mean that we should do nothing? I raised this incident to illustrate the fact that abuse does occur, and it damages and undermines public support for and confidence in Canada's immigration program. I believe the general public will fully support the fingerprinting provision, but I am also sympathetic to those who have expressed concern about the long-term retention of a claimant's fingerprint records. While I am confident that the Privacy Act adequately protects this information, I am prepared to propose an amendment to Bill C-86 to provide for the destruction of fingerprint records following the granting of Canadian citizenshp to a person who had to be fingerprinted for purposes of identification when seeking entry to Canada.

Some critics and representatives of the airline companies have expressed concern about the sanctions we are imposing on carriers that transport undocumented or improperly documented passengers to Canada. They have argued that they should not be penalized. Over the past several years we have worked closely with the carriers to assist them in identifying fraudulent documents and intercepting migrants seeking to enter Canada illegally; we have assisted with the

[Translation]

Il nous faut identifier les gens si nous voulons évaluer leur revendication et traiter leur cas plus efficacement. Et cela pourra être facilité par la prise de la photo et des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié. Il s'agit d'une procédure que nous utilisons actuellement dans d'autres circonstances lorsque nous avons des doutes sur l'identité d'une personne. C'est pour cette raison que beaucoup d'autres pays, comme la Hollande, la Belgique et la Suisse, prennent aussi les photos et empreintes digitales des demandeurs. Une utilisation plus stricte de cette procédure nous permettra également d'identifier les individus qui devraient être interdits de séjour au Canada en raison de leurs activités criminelles ou de crimes commis contre les personnes mêmes que le Canada veut protéger.

Au cours d'une entrevue présentée à une émission l'autre jour, on a accusé le système de protéger les individus d'un certain pays qui s'acharnaient sur les personnes que nous voulons protéger. La procédure dont je parle permettra également de régler le problème des revendications multiples et le problème souvent connexe des demandes d'aide sociale présentées sous plusieurs noms.

Les récents incidents qui auraient donné lieu à des fraudes en matière d'aide sociale à Ottawa, Montréal et Toronto montrent jusqu'à quel point, nos programmes peuvent facilement faire l'objet de fraude de la part de ceux et celles qui sont prêts à tirer parti de la générosité du public. Dans une ville seulement, 60 personnes auraient encaissé frauduleusement environ 2 millions de dollars d'aide sociale. Au moins une personne aurait utilisé sept noms différents pour recevoir de nombreux chèques d'aide sociale.

Certains disent que ces chiffres ne représentent qu'une très infime proportion de tous les demandeurs. Cela signifiet-il que nous ne devrions rien faire? Je souligne cet incident pour montrer que la fraude existe vraiment, qu'elle contribue à miner l'appui et la confiance du public à l'égard du programme d'immigration du Canada. Je suis d'avis que le grand public appuiera entièrement la disposition relative à la dactyloscopie. Mais je comprends aussi parfaitement ceux et celles qui se préoccupent du fait que les empreintes digitales des demandeurs pourraient être conservées longtemps. Bien que je sois convaincu que la Loi sur la protection des renseignements personnels protège adéquatement renseignements, je suis prêt à proposer un amendement au projet de loi C-86 pour prévoir la destruction des empreintes digitales après l'obtention de la citoyenneté dans le cas d'une personne dont les empreintes auraient été prises à des fins d'identification au moment de son arrivée au Canada.

Certains critiques et représentants de sociétés aériennes s'inquiètent des sanctions que nous imposons aux transporteurs qui amènent au Canada des passagers sans document ou munis de documents irréguliers. Ils font valoir que les transporteurs ne devraient pas subir de sanctions. Au cours des dernières années, nous avons étroitement collaboré avec eux pour les aider à identifier les faux documents et à intercepter les migrants qui cherchent à entrer illégalement

training of airline staff; we have helped to develop better screening techniques. Nevertheless, in 1989, of the 100,000 persons who presented themselves at Canada's three major airports, 23,000 were improperly documented. Some carriers, particularly our domestic carriers in Canada, have been helpful. Others have not. The provision in the bill will help us to ensure that all carriers play by the rules.

Mr. Chairman, few sections of Bill C-86 have drawn as much attention as the provisions on inadmissibility. I have carefully considered those criticisms and suggestions made with regard to the proposals for amending the inadmissible classes. I offer you the following observations.

With respect to the medical inadmissibility provisions, a number of witnesses expressed concern that there is nothing to constrain a medical officer from certifying a person to be a danger to the public for other than medical reasons. I am ready to accept an amendment to this provision. A medical officer should be specifically limited to certifying individuals as a danger to the public safety for medical reasons only. This would clarify the law and ensure that the determination by medical officers is limited to their area of expertise.

On the other hand, I am not prepared to include the definition of "excessive demand" in the act. Circumstances in the health field change rapidly, and a service that is in short supply today may be available six months from now, or vice versa. By defining the concept in regulation and therefore providing for a public debate we offer some certainty to applicants and provinces alike, but we maintain the flexibility to adjust the criteria as circumstances change.

#### • 1950

There is also concern with the inadmissibility provision, which describes serious crimes carrying maximum penalties of at least ten years imprisonment. It is technically known as subparagraph 19(c.1)(ii). Witnesses are concerned that it includes activities which, while considered crimes in Canada, are not crimes in the country where they have occurred. We will consider an amendment to this provision that limits the definition to acts or omissions that are an offence under the laws of the country where they occurred in addition to being an offence in Canada. A similar amendment to 19(2)(a) will be considered, which deals with crimes of a less serious nature which are punishable by imprisonment of less than ten years.

It has also been suggested that we narrow the scope of subparagraph 19(1)(c.2), which applies to past or current membership by an individual in organizations involved in criminal activities. The purpose would be to target more precisely the individuals and activities intended to be excluded. I agree, Mr. Chairman, that this provision should be further clarified. We would propose to modify the provision by limiting it to an individual engaged in an activity

### [Traduction]

au Canada. Nous les avons aidés à former leurs employés à ce sujet ainsi qu'à mettre au point de meilleures méthodes de vérification. Néanmoins, depuis 1989, sur les 100 000 personnes qui sont arrivées dans les trois principaux aéroports du Canada, 23 000 étaient munies de documents irréguliers. Certains transporteurs, surtout ceux du Canada, ont fait preuve d'une grande collaboration, d'autres non. Les dispositions du projet de loi sur les transporteurs nous aideront à faire en sorte que tous les transporteurs observent les règles établies.

Monsieur le président, peu d'articles du projet de loi C-86 ont soulevé autant d'intérêt que ceux portant sur la non-admissibilité. J'ai soigneusement étudié les critiques et suggestions concernant les amendements proposés pour les catégories de personnes non admissibles. Voici quelques observations à ce sujet.

Pour ce qui concerne les critères de non-admissibilité pour raisons médicales, un certain nombre de témoins se sont inquiétés du fait que rien n'empêchait un médecin d'attester qu'une personne constituait un danger pour le public pour des raisons autres que médicales. Aussi, je suis prêt à accepter un amendement à cette disposition. Un médecin devrait pouvoir attester qu'une personne constitue un danger pour le public uniquement pour des raisons d'ordre médical. Cela permettrait de clarifier la loi et de faire en sorte que la décision du médecin ne porte que sur son domaine de compétence.

Par ailleurs, je ne veux pas non plus une définition «trop exigeante» dans la loi. La situation dans le domaine de la santé évolue rapidement, et un service difficile à obtenir aujourd'hui sera peut-être disponible dans six mois ou viceversa. En définissant la notion dans le Règlement—ce qui permet donc un débat public—nous pourrons offrir une certaine assurance aux requérants de même qu'aux provinces, mais nous conservons la latitude nécessaire pour modifier les critères en fonction de l'évolution de la situation.

On s'inquiète aussi au sujet des personnes non admissibles en cas de crimes graves entraînant des peines maximales d'au moins 10 ans d'emprisonnement. Il s'agit plus précisément du sous-alinéa 19(1)c.1)(ii). Des témoins se sont préoccupés du fait que cette disposition englobe des actes considérés comme criminels au Canada, mais non dans le pays où ils ont été commis. Nous étudierons la possibilité d'amender cette disposition de manière à limiter la définition aux actes ou omissions considérés comme des infractions aux termes des lois du pays où ils ont été commis et de celles du Canada. Un amendement semblable sera envisagé pour l'alinéa 19(2)a) qui traite des infractions moins graves punissables d'un emprisonnement maximal de moins de 10 ans.

Il a également été proposé que nous réduisions la portée de l'alinéa 19(1)c.2) qui s'applique aux cas de personnes qui sont ou ont été membres d'organisations impliquées dans des activités criminelles. Il s'agirait de préciser davantage les individus à exclure et les genres d'activités visées. Je reconnais, monsieur le président, que cette disposition devrait être plus claire. Nous proposons de la modifier en limitant son application aux personnes qui se livrent à des activités

Bill C-86

[Text]

that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting together.

I am confident that these adjustments do not alter the basic purpose and intent of the bill. Criminals and those who would threaten the security of Canada will continue to be excluded from Canada.

Concern has also been expressed in respect to 19(1)(k). The argument is that there are not a lot of circumstances where a person would constitute a danger to the security of Canada and would not be a member of a class described elsewhere in the inadmissibility provisions.

Using the same logic, there would be no need for 114(2), which gives the government the right to land persons who are not otherwise provided for in the act or regulations. I would not argue that case. The government needs positive discretion to address special needs which cannot be precisely defined. Similarly, the government needs to be able to exclude persons it considers to constitute a danger to the security of Canada, but the issuance of a certificate which requires the concurrence of the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration serves as a unique mechanism to protect the rights of the individual. And further, there is a right of appeal to the courts.

Another issue has come to my attention. Foreign governments are sometimes reluctant to share information on an applicant's previous criminal activities. They frequently request that the data be treated as protected information. At the same time, our own procedures can undermine our ability to deter the entry of individuals with criminal records and connections. We are often faced with the dilemma of being required by the courts to reveal a sensitive and effective information source in order to prevent the entry of members of organized crime or drug cartels.

In order to respond more effectively to this situation I will propose amendments to the provisions to protect sensitive information received from a foreign government and used by visa officers in making a decision to refuse an applicant entry to Canada. These amendments offer the same kind of protection of sources of information for decisions made abroad as for those made in Canada.

• 1955

The committee has also heard testimony on the federal government's proposal for detention review. The provision calls for a review 48 hours after the initial detention, followed by a further review 30 days later. Critics have called the arrangement too stringent.

We have examined the recommendations made by some witnesses, and I think that a fair and balanced response would be to provide for an additional detention review seven days after the initial 48-hour review. Experience demonstrates

[Translation]

faisant partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert.

Je suis persuadé que ces ajustements ne portent pas atteinte à l'intention du projet de loi. Les criminels et ceux qui présentent une menace pour la sécurité du Canada continueront d'être exclus du Canada.

L'alinéa 19(1)k) soulève lui aussi des questions. On estime qu'il n'y a pas beaucoup de circonstances où une personne pourrait constituer un danger pour la sécurité du Canada et n'appartenir à aucune catégorie décrite ailleurs dans les dispositions relatives à la non-admissibilité.

Pour les mêmes raisons, il serait inutile d'adopter le paragraphe 114(2), qui confère au gouvernement le pouvoir d'accorder le droit d'établissement aux personnes dont le cas n'est pas prévu dans la loi ou dans le règlement. Je ne suis pas de cet avis. Le gouvernement doit disposer de pouvoirs discrétionnaires pour être en mesure de traiter les cas spéciaux qui ne peuvent être définis avec précision. De la même manière, le gouvernement doit être en mesure de renvoyer ceux qu'il estime représenter un danger pour la sécurité du Canada. Néanmoins, la délivrance d'un certificat, qui nécessite l'accord du solliciteur général et du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, est un mécanisme remarquable de protection des droits de la personne; en outre, l'intéressé a le droit d'interjeter appel devant les tribunaux.

Une autre question a été portée à mon attention. Les gouvernements étrangers sont parfois réticents à communiquer de l'information sur les activités criminelles antérieures d'un requérant. Il arrive souvent qu'ils demandent que ces données soient traitées au même titre que de l'information protégée. De même, nos propres procédures peuvent limiter notre capacité d'empêcher les individus ayant des antécédents criminels et des liens avec les milieux criminels d'entrer au Canada. Nous avons souvent à faire face à un dilemme: en effet, les tribunaux nous demandent de révéler une source d'information efficace et vulnérable dans le but d'empêcher l'entrée de membres du crime organisé et des cartels de la drogue.

En vue d'apporter des solutions efficaces à cette situation, je proposerai des modifications aux dispositions destinées à protéger l'information de nature délicate reçue d'un gouvernement étranger et utilisée par les agents des visas pour décider s'ils doivent refuser à un requérant l'entrée au Canada.

Le comité a aussi entendu les témoignages sur les propositions du gouvernement fédéral relatives à la révision des motifs de détention. La disposition prévoit une révision après 48 heures de détention initiale, et une autre, 30 jours plus tard. Certains trouvent cette mesure trop sévère.

Nous avons examiné les recommandations faites par quelques témoins. Je suis d'avis qu'on pourrait, en toute équité, prévoir une révision supplémentaire sept jours après la révision initiale faite après 48 heures de détention.

that circumstances seldom change from week to week. Detention reviews would be conducted every 30 days after these initial two reviews at 48 hours and seven days. However, if circumstances did change, an officer could initiate an additional review.

Finally, I have reviewed the comments of those who have criticized our treatment of hybrid or mixed offences. These offences were included in the provisions dealing with inadmissible or reportable persons because some very serious offences are prosecuted by means of summary convictions. For instance, cases involving the carrying of firearms are now being prosecuted summarily because convictions can be easier to secure in this way.

In my view, these are serious offences. As a result, I am not prepared, Mr. Chairman, to accept a change to the bill to exclude hybrid offences from the inadmissible and reportable classes of sections 19 and 27. The existing provision for the admission of individuals convicted of these offences but who have demonstrated satisfactory evidence of rehabilitation will continue to apply.

Mr. Chairman, I have often referred to the remarks of the former United Nations Deputy High Commissioner for Refugees, Mr. Richard Smyser, who once commented that the public will not allow governments to be generous if they believe they have lost control. Well, I have no intention of losing that battle for public confidence and sacrificing further support for our immigration and refugee system.

Some interest groups have sought to characterize many of the changes as draconian and out of touch with our Canadian tradition. In my view, these are pragmatic changes necessary to protect Canada's tradition as a safe and peaceful nation. If Canadians are to support our immigration program they must be confident that we understand and are taking the necessary steps to protect them in our society.

When it comes to assisting refugees, Mr. Chairman, Canada, on a per capita basis, is the most generous country in the world. Our acceptance rate is second to none. Bill C-86 seeks to further streamline and improve our service to refugee claimants. Our objective is to have fair decisions rendered quickly so that claimants can get on with their lives.

The changes we have advanced in Bill C-86 will benefit refugees in a number of ways. By moving to a single high-quality hearing before the IRB, we can reduce claimant processing from as much as 24 months to as little as two to

## [Traduction]

L'expérience montre que les circonstances changent rarement d'une semaine à l'autre. À la suite des deux révisions initiales menées après 48 heures et après sept jours, des révisions seraient effectuées tous les 30 jours. Toutefois, si les circonstances devaient effectivement changer, un agent pourrait procéder à une autre révision.

Enfin, j'ai étudié les critiques portant sur notre façon de traiter les cas de ceux qui ont commis des infractions punissables au choix du poursuivant. Ces infractions ont été inscrites dans les dispositions relatives aux personnes qui ne sont pas admissibles ou qui doivent faire l'objet d'un rapport, parce que certaines infractions très graves sont jugées sur déclaration sommaire de culpabilité. Par exemple, des cas de port d'arme à feu sont maintenant jugés sur déclaration sommaire parce qu'il est ainsi plus facile d'obtenir une inculpation.

À mon avis, ce sont des infractions graves. Par conséquent, monsieur le président, je ne suis pas prêt à modifier le projet de loi pour exclure les infractions punissables au choix du poursuivant des dispositions portant sur les catégories de personnes qui ne sont pas admissibles ou doivent faire l'objet d'un rapport aux termes des articles 19 et 27. La disposition actuelle visant l'admission d'individus trouvés coupables de ces infractions, mais qui ont donné des preuves suffisantes de leur réhabilitation, continuera de s'appliquer.

Monsieur le président, j'ai souvent cité les propos d'un ancien haut-commissaire adjoint des Nations Unies pour les réfugiés, M. Richard Smyser, qui a affirmé, un jour, que le public ne permettra pas aux gouvernements d'être généreux s'il estime qu'ils ont perdu le contrôle de la situation. J'ai l'intention de continuer à me battre pour conserver la confiance du public et pour m'assurer son appui à l'égard du programme destiné aux immigrants et aux réfugiés.

Certains groupes d'intérêts ont dit, au sujet d'un grand nombre de changements, qu'ils étaient draconiens et très éloignés de la tradition canadienne. Je crois qu'il s'agit de changements pragmatiques qui sont nécessaires pour conserver au Canada sa tradition de pays sécuritaire et paisible. Si nous voulons que les Canadiens et les Canadiennes appuient notre programme d'immigration, ils doivent être convaincus que nous comprenons et que nous prenons les mesures qui s'imposent pour protéger la société canadienne.

Lorsqu'il s'agit d'aider des réfugiés, monsieur le président, le Canada est le pays le plus généreux au monde, compte tenu de sa population. Notre taux d'acceptation n'est dépassé dans aucun pays. Le projet de loi C-86 vise à simplifier davantage et à améliorer les services que nous offrons aux demandeurs du statut de réfugié. Nous voulons faire en sorte que des décisions justes soient prises rapidement afin de permettre aux intéréssés de rebâtir leur vie.

Les réfugiés bénéficieront de plusieurs façons des modifications que propose le projet de loi C-86. En ne conservant qu'un seul palier d'audience, nous pouvons ramener à deux ou trois mois le temps requis pour le

three months for accepted claims. In addition, we expect to cut the waiting period for landed status after a positive IRB decision to six months. The sooner the decision is made on the status of a refugee claimant, the sooner the individual can become a full contributing member of the community.

New procedures will allow successful claimants to be reunited with their families faster by allowing the successful claimant's spouse and dependent children to be processed as part of the claimant's own application for landing. This means that families will be reunited in a matter of months.

In order to ensure these commitments so timely processing can be met, certain changes have been introduced. The proposed changes have not always been well understood.

#### • 2000

The government's proposal to give senior immigration officers a larger role in determining access to the refugee system has generated a lot of discussion. Those who come to Canada to seek refugee status will have access to the IRB unless it can readily be determined that they fall within one of five clearly defined exceptions. Where it cannot readily be determined that such is the case, their claim will be forwarded to the IRB. This means that those who seek to claim refugee status in Canada will have a hearing on the merits of their claim unless they fall within one of five very specific exceptions. The role of the officer will be to determine if a claim falls within one of these exceptions—yes or no.

These five exceptions are individuals recognized as refugees by another country; individuals determined to be serious criminals by an adjudicator; persons making a repeat claim for status less than 90 days after leaving Canada once a previous claim was rejected; those already accepted as refugees by Canada; and people coming from a prescribed country where they could have made a refugee claim. None of these factors requires a subjective assessment by the officer. None of these factors enables the officer to exclude a claimant on the basis of the officer's discretion. This is not a discretionary matter at all. It is factual; yes or no.

The committee should also bear in mind, Mr. Chairman, that these senior immigration officers will be specifically selected and trained for the role they are being asked to carry out. The training program will ensure that the senior immigration officers are aware of the protection context of their duties. Training will include, among other things, cross-cultural training and training in Canada's obligations under the Geneva Convention and the requirements of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

## [Translation]

traitement d'une demande, traitement qui, auparavant, pouvait prendre jusqu'à 24 mois. En outre, nous prévoyons pouvoir réduire à six mois le temps nécessaire pour accorder le droit d'établissement après une décision favorable de la Commission d'immigration et du statut de réfugié. Des décisions rapides sur les revendications du statut de réfugié permettent aux intéressés de contribuer plus rapidement à la collectivité.

Grâce aux nouvelles modalités, selon lesquelles les demandes du conjoint et des enfants à charge sont traitées en même temps que la demande de droit d'établissement de l'intéressé, ceux dont la demande est acceptée pourront se réunir plus rapidement avec leur famille. La réunion des familles pourra donc se faire après quelques mois seulement.

Afin de nous permettre de respecter ces engagements à l'égard du délai de traitement, certaines modifications ont été mises de l'avant. Malheureusement, elles n'ont pas toutes été bien comprises.

La proposition du gouvernement de donner aux agentes et aux agents principaux un rôle plus important dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié a suscité tout un débat. Les personnes qui viennent au Canada pour y demander le statut de réfugié seront entendues par la CISR à moins qu'on puisse facilement établir quelles sont visées dans l'une des cinq exceptions expressément prévues. Si cela ne peut être établi facilement, leur revendication sera déférée à la CISR. Cela signifie que les personnes qui demandent le statut de réfugié au Canada seront entendues par la CISR qui jugera le bien-fondé de leur revendication, à moins qu'elles soient visées dans l'une ces cinq exceptions prévues. Le rôle de l'agent consistera à établir si l'intéressé est visé ou non dans l'une de ces exceptions.

Les cinq exceptions s'appliquent aux personnes suivantes: celles à lesquelles un autre pays a déjà reconnu le statut de réfugié; celles dont l'arbitre a décidé qu'elles ont commis ou sont susceptibles de commettre des crimes graves; celles qui demandent à nouveau le statut de réfugié moins de 90 jours après avoir quitté le Canada après qu'une revendication précédente a été rejetée; celles à lesquelles le statut de réfugié a déjà été reconnu par le Canada; celles qui viennent d'un pays désigné par règlement où elles auraient pu demander le statut de réfugié. Ces critères de recevabilité ne laissent place à aucune subjectivité de la part de l'agent. Aucun d'eux ne permet à l'agent d'exclure un demandeur en usant de son jugement. Il ne s'agit pas du tout d'une question discrétionnaire. L'agent statue sur les faits, en répondant par oui ou par non.

Monsieur le président, le comité ne doit pas oublier non plus que ces agents principaux seront tout particulièrement sélectionnés et formés pour s'acquitter des fonctions qui leur incombent. Le programme de formation est conçu de telle sorte que les agents principaux connaîtront tous les mécanismes de protection dont ils doivent tenir compte. La formation portera, entre autres, sur les différences culturelles, les obligations du Canada en vertu de la Convention de Genève et les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés.

The recent report by the Senate committee highlighted some concerns regarding the power of senior immigration officers. The report suggests, Mr. Chairman, that while senior immigration officers could certainly determine eligibility, any decision on ineligibility should be turned over to the IRB for determination. It is my view that to request a decision from a quasi-judicial tribunal on such clearly defined criteria does not represent an effective or efficient use of scarce resources.

There is a clear misundertanding of the role of the senior immigration officer. That confusion stems in part from the mixing of the issues of admissibility and eligibility. It is the case, Mr. Chairman, that an individual who arrives in this country without proper travel documents will not meet the requirements for admission to Canada. But this will not deny the individual access to a hearing before the IRB. People have to make the distinction between the issues of admissibility and eligibility.

Concern has also been expressed over the lack of a right to counsel. But senior immigration officers will be making decisions based on a clearly defined set of criteria. Counsel is not required in these circumstances, although we would not deny the participation of counsel if they sought access and were immediately available. More complex issues of admissibility, particularly those dealing with criminal and security risks, would be decided by an adjudicator at an inquiry, with the right to counsel.

When we talk about the SIO and his or her role, it is as if you were insisting that a counsel be present every time I enter Canada at the Buffalo bridge, or, back home, from Madawaska, Maine. Every time I'd come there and they would ask me a question, would I have a right to counsel there? I'm sure that if I happened to have a lawyer in the car, he could advise me as to whether or not I had brought anything into Canada. But this is not an inquiry; this is a finding of fact, and that's what the SIO will be called upon to do.

• 2005

A number of witnesses have suggested that a claimant may be put at risk by being returned to a country where he or she had previously been granted refugee status—or to a prescribed country where the claim could have been heard; that's another one. With respect to the former case, witnesses warned that changing political conditions might make it impossible to go back. As for the latter, they worried that there might be no guarantees that claimants will have access to the determination system in the country through which they came to Canada. Let me deal with these two situations separately.

In the first case, if a person cannot be returned to the country of first asylum—that is, if the country of asylum will not accept the person back—then the person will be eligible to make a claim in Canada. The eligibility criterion in proposed paragraph 46.01(1)(a) is a continuing one that is finalized only when the person has returned to the country of first asylum.

[Traduction]

Le récent rapport du comité du Sénat fait état de certaines préoccupations concernant le pouvoir des agents principaux. Il propose que les agents principaux établissent la recevabilité des revendications, mais que seule la CISR puisse décider de leur irrecevabilité. À mon avis, vouloir qu'un tribunal quasi judiciaire rende une décision en fonction de critères si clairement définis n'est pas une façon efficace ni efficiente d'utiliser des ressources limitées.

Il y a clairement méprise sur le rôle d'un agent principales. La confusion tient, en partie, au fait que l'on confond admissibilité et recevabilité. Par exemple, une personne qui arrive au Canada sans avoir les documents de voyage requis ne réunit pas les conditions d'admission au Canada. Elle n'en a pas moins le droit de faire entendre sa revendication par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les gens doivent comprendre la différence entre l'admissibilité et la recevabilité.

Certains s'inquiètent également de l'absence du droit à l'assistance d'un avocat. Les agents principaux prendront leur décision en fonction d'un ensemble de critères clairement définis. Un avocat n'est pas nécessaire dans ces circonstances, mais nous n'empêcherons pas à un avocat de participer à la procédure s'il le demande et est immédiatement disponible. Dans les cas plus complexes d'admissibilité, particulièrement ceux qui concernent les personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles ou qui représentent un risque pour la sécurité, c'est un arbitre qui prendra la décision à une enquête, pour laquelle l'intéressé a droit à un avocat.

Quand on parle de l'agent principal d'immigration et de son rôle, c'est comme si on insistait qu'un avocat soit présent chaque fois qu'on entre au Canada, au pont de Buffalo, ou en revenant de Madawaska au Maine. Chaque fois que je reviens à la frontière, si on me pose une question, aurais-je droit à un avocat? De toute évidence, s'il y a un avocat dans ma voiture, il peut me conseiller sur la conduite à tenir. Mais il ne s'agit pas d'une enquête; il s'agit d'établir les faits, et c'est ce que l'agent principal est appelé à faire.

Un certain nombre de témoins ont fait remarquer qu'un demandeur pouvait courir un risque s'il était renvoyé dans un pays où le statut de réfugié lui a été reconnu précédemment ou dans un des pays désignés par règlement où sa revendication aurait pu être entendue. Dans le premier cas, certains ont fait valoir que l'évolution de la situation politique dans un pays peut mettre un demandeur dans l'impossibilité d'y retourner. Dans le deuxième cas, ils s'inquiètent du fait qu'il n'y a peut-être pas de garantie que le pays par lequel le demandeur est venu au Canada examinera sa revendication. Je veux parler de ces deux situations séparément.

Dans le premier cas, la revendication d'une personne qui ne peut retourner dans le premier pays d'asile, c'est-à-dire que le pays d'asile ne la laisse pas revenir, sera recevable. Le critère de recevabilité énoncé à l'alinéa 46.01(1)a) ne s'applique définitivement que lorsque la personne est retournée dans le premier pays d'asile.

If a person referred to in that paragraph can return to the country of asylum but claims a fear of persecution there, that person is protected by section 53 of the act. When a senior immigration officer is confronted with such a claim, the officer will defer removal until the matter has been investigated. That investigation will be conducted in consultation with senior officials of EIC at national headquarters and the UNHCR. Only if it is determined that the person's life or freedom is not at risk will the person be returned to the country of asylum.

In the second case, if a person cannot be returned to a country that has been prescribed for the purposes of sharing responsibility for the examination of refugee claims, the person will be eligible to make a claim in Canada. That assurance is set out in proposed section 46.03 of the act, as amended by the bill.

I will speak further on "responsibility sharing" shortly, but I'm satisfied that in neither of these two cases will a refugee claimant become a "refugee in orbit". Neither will he or she be at risk. The provisions of this legislation make that clear.

I'm confident that the role we have established for these women and men in the SIO is precise enough and their guidelines inclusive enough and their training total enough to ensure that they will be effective in helping Canada quickly to assist those who truly need our help.

International understanding of the concept of shared responsibility for the determination of refugee claims is steadily growing, and that's the other one on which we have heard a lot. There is increased recognition that no one country can go it alone. International agencies such as the UNHCR acknowledge that, with appropriate safeguards, Canada could return refugee claimants to like-minded countries where a claimant first had an opportunity to seek protection.

The fact is, Mr. Chairman, that the international regime assembled to offer protection to refugees would be threatened with collapse if claimants were to shop around for asylum, independently selecting their preferred destination. I should also note that although the bill does not require that a bilateral agreement be in place in order to prescribe a country, that is clearly Canada's preferred arrangement.

• 2010

The Senate committee report, which I'm sure you all saw, was also critical of the provision of the bill dealing with split decisions on the Immigration and Refugee Board. The current rule is that split decisions on determinations are settled in favour of the claimant. Bill C-86 proposes three exceptions to that rule.

They provide a balance to the decision-making system, now that the credible basis hearing has been eliminated, by increasing the burden of proof for those claimants who destroy the documents they possessed without valid reasons

[Translation]

La personne visée à cet alinéa qui peut retourner dans le pays d'asile, mais qui prétend y craindre d'être persécutée, est protégée par l'article 53 de la loi. L'agent principal qui doit prendre une décision dans un tel cas retardera le renvoi jusqu'à ce que le cas ait fait l'objet d'une enquête. L'enquête sera menée par la haute direction d'Emploi et Immigration Canada, à l'administration centrale, de concert avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ce n'est que lorsqu'il a été établi que la vie ou la liberté de l'intéressé ne sont pas menacées, que celui-ci sera renvoyé dans le pays d'asile.

Dans le deuxième cas, la revendication d'une personne qui ne peut être renvoyée dans un pays désigné par règlement aux fins du partage des responsabilités de l'étude des revendications du statut de réfugié sera recevable au Canada. Cette garantie est prévue à l'article 46.03 de la loi, tel que modifié par le projet de loi.

Je reviendrai sous peu sur la question du «partage des responsabilités», mais je suis convaincu que dans aucun des deux cas un demandeur du statut de réfugié ne deviendra un réfugié condamné à l'errance. Il ne sera pas non plus exposé à des risques. Les dispositions de la loi sont formelles à ce sujet.

Je suis convaincu aussi que le rôle que nous avons prévu pour ces femmes et ces hommes est assez précis, les directives qu'ils reçoivent, assez complètes et leur formation, assez poussée pour que le Canada soit en mesure d'aider rapidement ceux et celles qui ont réellement besoin de notre aide.

La notion de partage des responsabilités en matière de reconnaissance du statut de réfugié se répand de plus en plus dans la communauté des nations, et nous en avons beaucoup entendu parler. De plus en plus de pays reconnaissent qu'ils ne peuvent agir seuls. Les organismes internationaux comme le HCR sont d'avis qu'avec les garanties voulues, le Canada pourrait renvoyer des demandeurs de statut de réfugié dans des pays de la même mentalité, si ces demandeurs avaient eu la possibilité de demander la protection de ces pays.

Le fait est, monsieur le président, que le processus international mis en place pour protéger les réfugiés risque de s'effondrer si les demandeurs se mettent à chercher un pays d'asile comme on cherche une maison, chacun choisissant à son gré celui où ils préféreraient s'établir. Je voudrais également souligner que le projet de loi n'exige pas qu'il y ait un accord bilatéral pour désigner un pays par règlement, mais que c'est nettement le genre d'arrangement que préfère le Canada.

Dans son rapport, que vous avez sans doute tous lu, le comité du Sénat critiquait également les dispositions du projet de loi concernant les cas de partage de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Selon la règle actuelle, en cas de partage, la section du statut est réputée rendre une décision en faveur de l'intéressé. Le projet de loi C-86 propose trois exceptions à cette règle.

Celles-ci permettent d'équilibrer l'élaboration des décisions par suite de la suppression de l'audience sur le minimum de fondement, en accroissant le fardeau de la preuve dans le cas où les intéressés détruisent, sans raison

before presenting themselves to Immigration—many are actually destroying their baggage tags—those who return to the country from which they allegedly fled persecution; and those who claim persecution by a country that the Governor in Council prescribes as one that respects human rights. I remain convinced that these exceptions are necessary in order to build more transparency and accountability into our system.

This may be an opportune time to address another fraudulent document issue, an issue raised by Senator Kinsella, the chair of the Senate committee that reviewed the bill. I concur with the senator's view that protection of refugees from prosecution for the use of fraudulent documents must be enhanced. Section 95.1 of the act precludes prosecution under the Immigration Act of refugees who use fraudulent documents to enter Canada, but it does not protect them from prosecution under the Criminal Code. I propose to amend the act to clearly offer that protection. I should point out that this safeguard was not included in the 1976 act.

At the present time the Immigration and Refugee Board hearings are held in camera to eliminate fears that exposure to public scrutiny might place the claimant or anyone else at risk. We responded to the Federal Court decision in the *Pacific Press* case by providing for full public hearings unless the claimant can establish that an open hearing would present a risk.

Numerous witnesses have suggested that the Bill C-86 amendments went too far in opening up the process. Refugee advocates, and women's group in particular, highlighted the problem for women, particularly Muslim women, in describing certain treatment in a public forum. They have also expressed concerns about the potential negative consequences for family members in homelands due to press reports of these hearings.

A number of submissions from legal experts, the UNHCR, and Mr. Fairweather have suggested that the court's requirement could be met if refugee hearings were closed except when there was an application to open them. In those situations the onus would be on the claimant to establish why the case should remain in camera. The Senate report contains a recommendation along those lines. It is a reasonable proposal and we are prepared to incorporate it into the bill.

Finally, Mr. Chairman, on the issue of an appeal on the merits, an issue that has received considerable comment, let me refer the committee to the testimony of Professor Guy Goodwin-Gill. As he so articulately pointed out, appeals do not necessarily guarantee fewer mistakes, let alone a liberal application of criteria. He pointed to the experience of other countries in which appeals have frozen restrictive interpretations through the operation of a precedent or

### [Traduction]

valable, leurs papiers d'identité avant de se présenter aux autorités de l'immigration—bien des passagers détruisent leurs étiquettes de bagages—retournent dans le pays qu'ils ont quitté de crainte d'être persécutés et prétendent être persécutés par les autorités d'un pays désigné par le gouverneur en conseil comme étant un de ceux qui respectent les droits de la personne. Je demeure persuadé que ces exceptions s'imposent pour que soient enchâssées dans notre système plus de transparence et de responsabilisation.

C'est peut-être le moment d'aborder une autre question concernant les faux documents—question soulevée par le sénateur Kinsella, président du comité du Sénat qui a examiné le projet de loi. Tout comme le sénateur Kinsella, je suis d'avis qu'il faut protéger davantage les réfugiés des poursuites en justice découlant de l'utilisation de faux documents. L'article 95.1 de la Loi sur l'immigration empêche de poursuivre en justice, dans le cadre de cette même loi, les réfugiés qui se servent de faux documents pour entrer au Canada, mais il ne les protège pas des poursuites en vertu du Code criminel. Je propose que la loi soit modifiée afin que cette protection soit clairement offerte. Je tiens à souligner que la loi de 1976 ne comportait pas cette garantie.

À l'heure actuelle, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié tient ses audiences à huis clos pour que personne ne craigne que la présence du public puisse porter préjudice à l'intéressé ou à toute autre personne. Nous avons donné suite à la décision rendue par la Cour fédérale dans l'affaire *Pacific Press* en permettant la tenue d'audiences publiques sauf lorsque l'intéressé peut prouver qu'une telle audience lui porterait préjudice.

De nombreux témoins ont laissé entendre que les modifications au projet de loi C-86 libéralisaient trop le processus. Les groupes de défense des réfugiés et les groupes de femmes en particulier ont fait ressortir qu'il était difficile pour les femmes—surtout les musulmanes—de décrire certains traitements en public. Ils se sont également montrés préoccupés par les conséquences négatives possibles que les informations de presse concernant ces audiences pourraient avoir sur les membres de la famille qui sont restés dans le pays d'origine de l'intéressé.

D'après certains exposés de juristes, du HCR et de M. Fairweather, il serait possible de remplir l'exigence du tribunal si les audiences étaient tenues à huis clos, sauf lorsqu'une demande est présentée pour que le public soit admis. Le cas échéant, il appartiendrait à l'intéressé de prouver pourquoi il faudrait que l'audience ait lieu à huis clos. Le rapport du Sénat contient une recommandation en ce sens. Il s'agit d'une proposition raisonnable. Nous sommes prêts à l'insérer dans le projet de loi.

Enfin, monsieur le président, pour ce qui est de l'appel au fond, question qui a été largement commentée, je me permets de référer le comité à l'ouvrage de M. Guy Goodwin-Gill. Comme celui-ci l'a si bien fait remarquer, les appels ne garantissent pas nécessairement que moins d'erreurs seront commises, si ce n'est que les critères seront appliqués de façon plus libérale. Il a souligné l'expérience d'autres pays dans lesquels les jugements en cause d'appel

where negative decisions increase as decision-makers rely on the appeal level to correct their mistakes.

I agree with the view of others that a refugee determination system is effective where the independence of decision-makers is prescribed in law; where there is training and continuing education of decision-makers; where decision-making is founded on accurate and up-to-date information; where there is internal monitoring and evaluation of performance of decision-makers, and guidelines or interpretation. Canada's refugee determination system meets these criteria.

• 2015

The addition of transparent criteria for the assessment of humanitarian and compassionate considerations under subclause 6(5) of Bill C-86 will ensure that special circumstances are taken into account in a more appropriate manner than a mechanism for appeal on the merits.

When I tabled these amendments last June I acknowledged that the proposed changes that give us the tools to manage the immigration challenge would not satisfy everyone. Well, they have not. These changes have not satisfied the special interests on either side of the issue. And the special interests have not persuaded Canadians that practical and thoughtful change is a danger.

Despite the overheated rhetoric that has frequently been directed at the bill, I remain convinced, Mr. Chairman, that the Canadian public supports these proposals for change to our immigration program. Over the last several months we have heard from a broad range of groups. Many thoughtful and helpful briefs have been submitted.

Today I outlined a number of areas where we are prepared to accept amendments to Bill C-86 to take advantage of proposals that have been made by others. I fully expect that the committee's work will offer us further opportunities to fine-tune the legislation. Throughout this process the fundamental objective of our efforts has remained very simple. We want to ensure that a fair, balanced and efficient immigration program continues to serve the interest of our country and of Canadians.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. I can see from your speech there are 11 or 12 areas you have specifically identified for change. I gather from your officials that there will be many other amendments that deal with more technical matters. We certainly would like to have that package as quickly as possible so we can put it into the proper form for our committee members to examine.

I believe we have an agreement that Mr. Allmand will start with half an hour, followed by Mr. Heap for a full half hour.

[Translation]

sont fondés sur une interprétation restrictive et figée axée sur la jurisprudence ou dans lesquels le nombre des décisions négatives qui sont rendues augmente parce que les décideurs s'en remettent au palier des appels pour corriger leurs erreurs.

Je suis d'accord avec ceux qui affirment qu'un processus de reconnaissance du statut de réfugié est efficace lorsque l'indépendance des décideurs est prescrite par la loi; que des cours et programmes de formation continue sont offerts aux décideurs; que la prise de décision est fondée sur des renseignements exacts et à jour, et qu'il existe un mécanisme interne de contrôle et d'évaluation du rendement des décideurs ainsi que des lignes directrices ou des critères d'interprétation. Le processus canadien de reconnaissance du statut de réfugié est conforme à ces critères.

L'ajout de critères de transparence aux fins de l'évaluation des considérations humanitaires faites en vertu du paragraphe 6(5) du projet de loi C-86 garantira qu'il est tenu compte des circonstances particulières d'une façon plus pertinente qu'au moyen d'un mécanisme d'appel au fond.

Lorsque j'ai déposé ces modifications en juin dernier, j'ai reconnu que les changements proposés, quil doivent nous doter des moyens nécessaires pour relever le défi des années quatre-vingt-dix au chapitre de l'immigration, ne satisferaient pas tout le monde. C'est ce qui est arrivé. Ces modifications n'ont pas satisfait les intérêts spéciaux des deux parties. Et ceux-ci ne sont pas arrivés à persuader les Canadiens et les Canadiennes que le changement pratique et réfléchi constitue un danger.

Malgré tout le verbiage dont a souvent été l'objet le projet de loi, je reste convaincu, monsieur le président, que le public canadien appuie ces propositions de modification de notre programme d'immigration. Au cours des derniers mois, nous avons entendu une foule de groupes. De nombreux mémoires sérieux et utiles nous ont été présentés.

Aujourd'hui, j'ai passé en revue les disposition du projet de loi C-86 où nous sommes prêts à accepter des modifications afin de tirer parti des propositions que d'autres ont formulées. Je suis sûr que les travaux du comité nous donneront d'autres possibilités d'affiner le projet de loi. Tout au long de ce processus, l'objectif fondamental de nos travaux est demeuré très simple. Nous voulons nous assurer qu'un programme d'immigration juste, équilibré et efficace continuera de servir les intérêts du Canada ainsi que des Canadiens et Canadiennes.

Merci monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Je constate que vous avez abordé dans votre discours 11 ou 12 points dont vous avez dit expressément qu'ils feraient l'objet de changements. Vos fonctionnaires m'ont également dit qu'il y aurait de nombreux autres amendements portant sur des questions de forme. Sur certaines, nous souhaitons obtenir ces amendements le plus rapidement possible afin de les soumettre à l'examen des membres du comité.

Nous avons convenu que M. Allmand prendra la parole en premier, pendant une demi-heure, suivi de M. Heap, pendant une demi-heure aussi.

Mr. Allmand, you have the floor, sir.

 $Mr.\ Allmand\ (Notre-Dame-de-Grâce);$  Thank you very much.

Minister, at the beginning of your comments you pointed out that we had heard more than 115 individuals and groups before this committee on this bill, and you said that the hearings yielded few surprises and that you came to the conclusion that there had been broad acceptance of the bill. I must say I found that a strange interpretation of the testimony of the witnesses.

My interpretation would be that there was almost universal criticism of the bill to the extent that, based on the testimony, I have prepared over 40 amendments, my colleague Mr. Heap has prepared over 100 amendments, and even you, the minister, have produced a book full of amendments. I do not know how many there are, but all these are based on criticisms to the bill.

In any case, I am pleased that you have agreed to certain amendments, which will help us save time. They are in areas in which I, myself, was going to propose amendments. We will look at your legal wording.

I want to get to some areas where you are not yet inclined to accept amendments. One is with respect to the powers of the senior immigration officer. In the bill you eliminate the first-stage hearing that we now have, but in its place you give the senior immigration officer the power to determine the eligibility of the refugee claimant to appear before the Immigration and Refugee Board. In other words, you place a barrier between the refugee claimant and the process by which his status as a refugee is determined.

• 2020

That barrier you place in front of the refugee applicant is one where there is not due process. The refugee claimant has no right to make representations, either by himself or with a lawyer, and the consequences can be very extreme. The claimant can be refused the opportunity to make his claim as a refugee because he's considered not to be eligible. You say, in the comments you just made to us, that the decision to be made by the senior immigration officer. . .you imply it's really a black and white decision, where no interpretation is needed. To use your own words, you say that none of these factors requires a subjective assessment by the officer, that there is no discretion. Well, almost all the witnesses stated the contrary.

Let's take the sorts of things the senior immigration officer will have to decide upon. One is whether or not the refugee claimant has been recognized as a convention refugee by another country. The expert testimony that we received, including that from the former director of the UN High Commission for Refugees, is that it is not an easy question to determine whether a person has been recognized as a refugee in another country. The different countries of the world have

[Traduction]

Monsieur Allmand, vous avez la parole.

M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce): Merci beaucoup.

Monsieur le ministre, au début de votre allocution, vous avez signalé que le comité avait entendu plus de 115 groupes et particuliers, que les audiences nous ont réservé peu de surprises, ce qui vous amenait à conclure que le projet de loi avait été généralement bien accueilli. J'avoue que c'est une curieuse interprétation des propos des témoins.

Selon mon interprétation, le projet de loi a suscité des critiques quasi universelles, à tel point qu'en fonction des témoignages entendus, j'ai préparé plus de 40 amendements, et mon collègue, M. Heap, plus de cent. Et même vous, monsieur le ministre, avez produit un document rempli d'amendements. J'ignore combien il y en a, mais toutes ces propositions d'amendements sont fondées sur des critiques à l'endroit du projet de loi.

Quoi qu'il en soit, je suis ravi que vous ayez accepté certains amendements, car cela nous permettra de sauver du temps. En effet, ils correspondent à des points où j'allais moi-même proposer des amendements. Nous allons donc en examiner le libellé juridique.

Je voudrais maintenant aborder certaines autres dispositions à propos desquelles vous n'êtes pas enclin à accepter des amendements. L'une d'elles concerne les pouvoirs de l'agent principal. Dans le projet de loi, vous supprimez le premier palier d'audience qui existe à l'heure actuelle. À la place, vous donnez à l'agent principal le pouvoir de décider si le revendicateur de statut de réfugié peut comparaître devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Autrement dit, vous élevez une barrière entre le revendicateur du statut de réfugié et le processus qui régit la détermination de son statut en tant que réfugié.

Cet obstacle que vous dressez devant le demandeur de statut de réfugié va à l'encontre des voies de droit régulières. Le demandeur n'a pas le droit de présenter sa cause, que ce soit par lui-même ou par l'entremise d'un avocat, et les conséquences peuvent être très graves. Le demandeur peut être privé de l'occasion de présenter sa revendication de statut de réfugié parce qu'il est jugé inadmissible. À propos de cette décision qui doit être prise par l'agent principal...vous avez laissé entendre qu'il s'agissait vraiment d'une décision en noir et blanc, une décision qui n'exigeait aucune interprétation. Pour reprendre vos propos, vous avez dit que ces critères de recevabilité ne laissent place à aucune subjectivité de la part de l'agent. Pratiquement tous les témoins ont dit le contraire.

Passons en revue le genre de décisions que devra prendre l'agent principal. Il devra déterminer si un autre pays a déjà reconnu au demandeur le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève. D'après les témoignages d'experts que nous avons entendus, y compris celui de l'ancien directeur du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, il n'est pas facile de déterminer si un autre pays a reconnu le statut de réfugié à quelqu'un. Les divers pays du

many varying systems for recognizing refugees. Very few of them have a system like Canada, where it's absolutely clear at the end whether the person is recognized or not.

What do you say about a Salvadorean who flees into Mexico? He stays in a camp in Mexico, maybe for a year. They feed him, they help him, and they give him certain amenities. Then he leaves that country and comes to Canada. There are all sorts of examples you can give. In any case, it's not a black and white decision as to whether or not the person has been recognized as a refugee in another country. If they were each given a paper that said they were convention refugees, then that might be so.

Let's look at the next one: whether the person came directly or indirectly from a so-called safe third country. In the bill, you have had to define whether the person is in transit or not in coming from the so-called safe third country and also whether or not the person is lawfully in that safe third country. There are a lot of legal words. You're saying this is not a matter on which the claimant would want to make representations.

Minister, this is not Warren Allmand, Liberal critic, saying this, or Dan Heap, NDP critic, saying this for political reasons. These are people who have had a wide experience in these matters, including the High Commissioner for Refugees. They are saying this is not a black and white matter; it's a matter that requires some judgment. And if you're going to be fair, you have to give the claimant the right to make representations.

By the way, you referred to the Senate. The Senate suggests, of course, that in cases of ineligibility these matters be referred to the board, where you can have a hearing with due process. Again, I plead with you, in view of all that testimony, how can you say this is simply a black and white issue that can be decided, I suppose, like somebody counting the number of people around the table?

Mr. Valcourt: Our department is, after all, equipped to administer the Immigration Act and we have not only the knowledge but the expertise. You gave an example of a Salvadorean coming to Mexico. Mexico is not even a signatory of the Geneva Convention; therefore, there would be no problem in that instance. If he were in the United States it would be different. If he were a refugee in the United States, it would not be difficult at all for a senior immigration officer to determine that fact. If he comes from Bangladesh with a card from the UNHCR as a refugee, it doesn't mean that he has been determined to be a refugee because he has a card in that country that says he is a refugee.

#### [Translation]

monde ont des systèmes tout aussi divers pour accorder leur reconnaissance aux réfugiés. Très peu d'entre eux ont un système comme celui en vigueur au Canada où il est absolument clair au bout du compte si la personne est reconnue ou non.

Que dire du cas d'un Salvadorien qui s'enfuit au Mexique et qui passe un an dans un camp? Là-bas, on le nourrit, on l'aide et on lui fournit certains services. Il quitte ensuite ce pays pour venir au Canada. Je pourrais vous donner toutes sortes d'exemples. Quoi qu'il en soit, la décision qui consiste à déterminer si un autre pays a accordé à une personne le statut de réfugié n'est pas une décision objective. Si chacune de ces personnes recevait un document énonçant qu'elle est un réfugié au sens de la Convention, alors ce serait peut-être le cas.

L'agent principal est aussi appelé à déterminer si la personne est venue directement ou indirectement d'un prétendu tiers pays sûr. Selon le projet de loi, il faut préciser si la personne en question est en transit ou non lorsqu'elle arrive du prétendu tiers pays sûr et également, si oui ou non elle se trouve légalement dans ce tiers pays sûr. Tout cela est exprimé en un langage juridique complexe. Or, vous affirmez que ce n'est pas une question sur laquelle les revendicateurs du statut de réfugié voudraient présenter des instances.

Monsieur le ministre, ce n'est pas Warren Allmand, critique libéral, ou Dan Heap, critique néo-démocrate, qui dit cela pour des raisons politiques. Ce sont des gens qui ont une vaste expérience de ces questions, y compris le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Ces experts affirment que ce n'est pas une question objective, mais une question qui fait appel au jugement. Et pour être juste, il faut donner aux demandeurs du statut de réfugié le droit de présenter leurs instances.

À propos, vous avez mentionné le Sénat. Évidemment, le Sénat propose qu'en cas de non-admissibilité, ces questions soient renvoyées à la Commission, où l'on prévoit la tenue d'une audience dans le respect des règles de droit. Encore une fois, compte tenu de tous les témoignages qui ont été présentés, comment pouvez-vous dire qu'il s'agit simplement d'une question que l'on peut trancher en toute objectivité, de la même façon que l'on peut compter le nombre de personnes autour d'une table?

M. Valcourt: Après tout, notre ministère est en mesure d'administrer la Loi sur l'immigration et notre personnel a les connaissances et aussi l'expérience voulues pour ce faire. Vous avez donné l'exemple d'un Salvadorien qui se serait réfugié au Mexique. Le Mexique n'étant même pas signataire de la Convention de Genève, il n'y aurait pas de problème dans ce cas-là. S'il s'était enfui aux États-Unis, les choses seraient différentes. Il ne serait pas compliqué du tout pour un agent principal de déterminer que cette personne est reconnue comme réfugiée aux États-Unis. S'il vient du Bangladesh muni d'une carte de réfugié du HCNUR, le fait qu'il soit en possession d'une carte de ce pays ne signifie pas qu'il a été reconnu réfugié.

• 2025

We have that information. You say that not all the systems are the same, and this is true. However, you will not exclude a person from the process if he doesn't know. This is for the case where we know that a person has had refugee status determined in a country and accepted. So we tell him to go back home. This is not shopping we allow.

The other is where they came from a prescribed country. Well, the Governor in Council will prescribe the country. The list will not be very long.

Say you have someone who comes from the United States. He has a list of maybe five or six countries there. It is still black and white. He comes from the U.S. The senior immigration officer says, I'm sorry, you can't access this refugee determination process because you come from a prescribed country. He doesn't need a judgment. It is a fact. It is there or it is not.

Mr. Allmand: It's the matter of directly or indirectly, Minister. There would be no problem on the countries because, as you say, you will specify them. They will be on the list.

Mr. Valcourt: Right.

Mr. Allmand: It is the other parts, several other sections and the words in the sections that might require interpretation.

Mr. Valcourt: Well, find me one, please. Listen, this is important.

Mr. Allmand: Yes, it is, Minister.

Let me put this to you. When these claimants come before the senior immigration officers, it will be rather quick. They will arrive by plane or boat or car or whatever and they will appear before the senior immigration officers. You seem to be suggesting that the senior immigration officers will be almost perfect individuals with clear vision and judgment and never have much passion or prejudice.

Let's take the cases of whether they have been recognized in other countries or not. You seem to be suggesting that the papers will always be right and they'll say, oh yes, you have been recognized in another country, or, no, you haven't. You seem to be suggesting that in this decision, which will not be appealable but might exclude somebody from the process without any right to make a representation, everything will be just perfect.

I was appealing to you to reconsider this because I have other things to go on to. All I can tell you is that people who have spent a long time on this have said that this, especially paragraph (a), is not a clear-cut matter to decide upon. I urge you to read the testimony.

[Traduction]

Nous disposons des renseignements nécessaires, vous dites que les systèmes présentent des différences, et c'est vrai. Cela dit, une personne ne sera pas exclue du processus si l'agent principal ignore quel est au juste son statut. Nous parlons en l'occurence d'un cas où nous savons que la personne a reçu et accepté d'un autre pays le statut de réfugié. Par conséquent, nous lui disons de rentrer chez elle. Le magasinage de ce genre est interdit.

Il y a aussi le cas des personnes qui viennent d'un pays désigné par règlement. Le gouverneur en conseil prescrit le pays, et la liste n'est pas très longue.

Prenons l'exemple d'une personne qui vient des États-Unis. L'agent principal a une liste sur laquelle figurent cinq ou six pays. C'est encore une décision objective. Le demandeur vient des États-Unis. L'agent principal ne peut que lui dire qu'il est désolé, mais qu'il n'a pas accès à notre processus de détermination du statut de réfugié étant donné qu'il vient d'un pays désigné par règlement. Il n'a pas de jugement à porter. C'est un fait. Ou le pays d'origine est sur la liste ou il n'y est pas.

M. Allmand: Monsieur le ministre, c'est l'aspect directement ou indirectement qui achoppe. Comme vous le dites, la question des pays ne pose pas de problème parce qu'ils sont précisés sur la liste.

M. Valcourt: C'est juste.

M. Allmand: Ce sont les autres parties et plusieurs autres articles et les termes qui sont employés qui peuvent prêter à interprétation.

M. Valcourt: Citez-moi un cas, je vous en prie. Je vous assure que c'est important.

M. Allmand: Ce l'est effectivement, monsieur le ministre.

Laissez-moi vous expliquer. La comparution de ces demandeurs de statut de réfugié devant les agents principaux sera plutôt rapide. Ils arriveront par avion, par bateau, par automobile ou autrement, et ils comparaîtront devant les agents principaux. Vous semblez affirmer que ces agents sont la perfection incarnée et que leur vision et leur jugement ne sont jamais faussés par les émotions ou les préjugés.

Supposons qu'il faille décider si le demandeur a été reconnu comme un réfugié dans d'autres pays. Vous avez l'air de dire que les papiers seront toujours en règle et qu'il sera établi clairement qu'un autre pays a reconnu ou non la personne en question. Vous avez l'air de dire qu'il n'y aura jamais de pépin en ce qui concerne ces décisions dont on ne peut interjeter appel et qui risquent d'exclure quelqu'un du processus et de le priver de tout droit de présenter sa cause.

Je vous exhorte à revenir sur cette décision, car il y a d'autres points que je voudrais aborder. Tout ce que je peux vous dire, c'est que des personnes qui ont consacré énormément de temps à étudier cette disposition, et spécialement l'alinéa a), estiment qu'il ne s'agit pas d'une décision objective. Je vous invite à lire les témoignages.

Mr. Valcourt: I have. I hate to answer a question with a question, but why would the UNHCR look at these provisions and still maintain that they view Bill C-86 as consistent with international refugee law and expect the new legislation to continue to provide fair and expeditious treatment of refugee claimants?

Mr. Allmand: Excuse me. While the UNHCR said that they generally approve of the bill, they went on—and they were very diplomatic in their answers to us—in answer to our direct questions, to criticize certain clauses, and that was one.

I want to move on to another point, because we will be with your officials. Even though I have a half hour, which is generous, I have other matters here.

Let's move to the question of the transportation companies, the airlines and the steamship companies. You seem to have said that you will make no amendments whatsoever.

In the bill you put an absolute liability or judgment on the transportation companies, assessing them costs of administration, potential fines, and delays to their carriers through seizure and so on, even when they have exercised due diligence and they have not intentionally broken any law.

• 2030

You could have a case in which an airline may take every possible precaution to prevent illegal immigrants without papers and so on to get on their carriers, and still, because these people happen to get through the safeguards they have established, you say that despite the safeguards, despite the due diligence, or the fact that they have not intentionally or negligently broken the law, they are subject to high costs and high fines and potential delays of their vehicles and carriers.

Minister, the airlines pointed out to us, and you know this as a member of cabinet, that the airlines are going bankrupt all over the world. In Canada, we have a horrible situation between Air Canada and Canadian Airlines, and yet you're not listening to them when they are simply asking... They agree, by the way, that airlines that do not exercise due diligence, that negligently allow on their carriers and so on people who shouldn't be on there, should be penalized, but why do you penalize the ones that take every possible precaution in this economy, which is extremely precarious at the present time?

Mr. Valcourt: When we considered these provisions, we looked at how different countries were treating carriers for similar problems. We could have gone the way of the United States, which I am telling you is much, much more stringent and much more costly on carriers than the one in Canada—

**Mr.** Allmand: They're not having very good experience down there, either. A lot of them are going bankrupt, too.

Mr. Valcourt: We consulted with the carriers. Of course, they were not favouring a system in which it was almost absolute liability. Our experience is that the Canadian carriers have been co-operating, and we have no problem with

[Translation]

M. Valcourt: C'est déjà fait. Je déteste répondre à une question par une autre, mais comment expliquez-vous que le HCNUR, après avoir examiné ces dispositions, estime que le projet de loi C-86 est conforme au droit international des réfugiés et s'attend à ce que la nouvelle loi continue d'offrir un traitement juste et rapide aux demandeurs du statut de réfugié?

M. Allmand: Excusez-moi. Les porte-parole du HCNUR ont dit qu'ils approuvaient le projet de loi dans son ensemble, mais en réponse à des questions directes de notre part—et ils nous ont fourni des réponses très diplomatiques—ils ont quand même critiqué certains articles, dont celui-ci.

Je voudrais passer à un autre point avant que nous ne restions seuls avec vos collaborateurs. Même si l'on m'a accordé une demi-heure, j'ai d'autres questions que je souhaite aborder.

Passons à la question des transporteurs routiers, aériens et maritimes. Vous avez déclaré que vous n'apporterez aucun amendement aux dispositiosn pertinentes.

Dans le projet de loi, vous faites porter aux transporteurs une responsabilité absolue, leur imposant des frais d'administration, des amendes potentielles et des retards d'opération advenant la saisie de leurs véhicules. Et cela même s'ils ont pris toutes les précautions possibles et qu'ils n'ont pas intentionnellement violé la loi.

On peut imaginer le cas d'une compagnie aérienne qui aurait pris toutes les précautions possibles pour empêcher les immigrants illégaux ou quiconque n'est pas muni de documents de monter à bord de ces avions; pourtant, en dépit de toutes ces précautions, des gens ont réussi à passer entre les mailles du filet. Même si cette compagnie aérienne n'a pas délibérément enfreint la loi ni même fait preuve de négligence, elle est passible d'amendes très élevées et elle peut voir ses avions immobilisés pour un certain temps.

Monsieur le ministre, les représentant des compagnies aériennes n'ont pas manqué de nous le rappeler, et vous ne l'ignorez d'ailleurs pas à titre de membre du Cabinet, les compagnies aériennes font faillite partout dans le monde. Au Canada, Air Canada et Canadien sont dans une situation épouvantable. Pourtant, vous ne les écoutez pas quand elles demandent simplement... Soit dit en passant, tout le monde est d'accord pour dire que les compagnies qui ne prendraient pas toutes les précautions, qui permettraient par négligence à des intrus de se glisser à bord de leurs appareils, devraient être pénalisées. Mais pourquoi pénaliser les compagnies qui prennent toutes les précautions possibles, surtout dans la conjoncture actuelle, en ces temps difficiles que nous vivons?

M. Valcourt: Avant d'arrêter ces dispositions, nous avons examiné de quelle façon on traitait dans divers pays du monde les transporteurs qui sont dans cette situation. Nous aurions pu adopter le modèle des États-Unis, qui est beaucoup plus rigoureux et plus coûteux pour les transporteurs que le nôtre...

M. Allmand: Les choses ne vont pas très bien là-bas non plus. Beaucoup de compagnies font faillite.

M. Valcourt: Nous avons consulté les transporteurs. Bien sûr, ils n'étaient pas en faveur d'un système instaurant une responsabilité presque absolue. D'après notre expérience, les transporteurs canadiens ont toujours offert leur pleine

Canadian carriers. The problems we are experiencing in enforcing this are with foreign carriers. The aimed objective of this and the cost to Canadian taxpayers is such that we have chosen this option.

Now, maybe we should be more lenient to foreign carriers who bring people to Canada without proper documents, and have Canadian taxpayers fund to the tune of maybe \$50,000 each to determine their status, but we have opted for the other way, and it is not unfair at all to carriers. I don't find it ludicrous or terrible that they should abide by Canadian law. The law says that you have to have documents to get on an airplane to come here. All we're asking them is to abide by the law. I understand what you're telling me, but if all the company has to do is show that at one level there is due diligence. . . If there is due diligence, there will be no problem. That is what we want to achieve.

# Mr. Allmand: That is not the way-

Mr. Valcourt: Take it out of the courts. In the court system—we have lived through it—you spend time and money without results, whereas with this we have a civil system that will ensure that they will co-operate more with us and that they will abide by Canadian law. Removing it from the criminal system and using this civil approach is more efficient, again having taxpayers in mind.

**Mr. Allmand:** Mr. Minister, we will continue to try to convince you in the next week or so that what you have there isn't quite correct.

I want to move to another matter. The bill was written with respect to making agreements with the provinces on immigration. The constitutional changes contemplated immigration agreements with many provinces. I'm searching here for some assurance.

#### • 2035

Does the fact that the provisions for the constitutional change relating to immigration agreements with the provinces change anything in this bill. . .? You do have clauses in this bill to provide for agreements with the provinces on a much wider basis than we have now. You talk about agreements. I'm not going to cite the exact—

Mr. Valcourt: No. no.

**Mr.** Allmand: Will what's in this bill stand, nevertheless, and do you intend to pursue agreements with the provinces despite the no on the constitutional changes?

Mr. Valcourt: Yes, we do. The constitutional proposal had nothing to do at all with Bill C-86 or whatever it contains. In Bill C-86, the provision you see there for provincial cooperation and agreements is not new. It was there as far back as 1976. It has nothing to do with that.

### [Traduction]

collaboration, et nous n'avons aucun problème avec eux. Les problèmes surgissent quand on veut appliquer un tel système aux transporteurs étrangers. L'objectif à atteindre et le coût pour les contribuables canadiens nous ont amenés à choisir cette option.

Maintenant, peut-être devrait-on faire preuve d'une plus grande indulgence envers les transporteurs étrangers qui amènent au Canada des gens qui ne sont munis d'aucun document; peut-être devrait-on faire payer aux contribuables canadiens les 50 000\$ qu'il en coûte pour déterminer le statut de chacun de ces arrivants illégaux. Mais nous avons choisi une autre méthode, laquelle n'est pas du tout injuste à l'endroit des transporteurs. Je ne trouve ni ridicule ni épouvantable que ces derniers soient astreints à respecter la loi canadienne. La loi dit qu'il faut des documents pour monter à bord d'un avion pour venir ici. Tout ce que nous leur demandons de faire, c'est de respecter la loi. Je comprends vos arguments, mais si la compagnie avait tout au plus à démontrer qu'elle a pris certaines précautions... Si elle a pris toutes les précautions voulues, il n'y aura pas de problème. C'est justement notre objectif.

### M. Allmand: Ce n'est pas ainsi...

M. Valcourt: Il faut déjudiciariser tout cela. L'expérience nous a enseigné que si l'on s'en remet aux tribunaux, on gaspille du temps et de l'argent sans obtenir de résultats, tandis qu'avec un tel système, nous aurons l'assurance que les compagnies vont collaborer davantage avec nous et vont respecter la loi canadienne. Il est plus efficace de décriminaliser tout cela et de recourir à une procédure civile, surtout eu égard aux contribuables.

M. Allmand: Monsieur le ministre, au cours des prochains jours, nous continuerons d'essayer de vous convaincre que ce que l'on propose n'est pas raisonnable.

Je vais maintenant passer à un autre point. Le projet de loi a été conçu en fonction d'éventuelles ententes conclues avec les provinces en matière d'immigration. Dans les modifications constitutionnelles que l'on proposait, on envisageait des ententes sur l'immigration avec un certain nombre de provinces. Je voudrais obtenir quelques assurances.

Les dispositions constitutionnelles relatives aux ententes sur l'immigration avec les provinces changent-elles quoi que ce soit à ce projet de loi? Il y a des dispositions du projet de loi qui prévoient la conclusion d'ententes avec les provinces de façon beaucoup plus généralisée que ce n'est le cas actuellement. Il est question d'ententes. Je ne citerai pas le texte exact. . .

- M. Valcourt: Ce n'est pas nécessaire.
- M. Allmand: Ces dispositions du projet de loi demeurentelles valables? Et avez-vous l'intention d'essayer de conclure des ententes avec les provinces en dépit du rejet des modifications constitutionnelles proposées?
- M. Valcourt: Oui, absolument. Le projet constitutionnel n'avait absolument rien à voir avec le projet de loi C-86 ou l'un ou l'autre de ses éléments. La disposition du projet de loi C-86 prévoyant des ententes avec les provinces n'a rien de nouveau. Elle date de 1976. Cela n'a rien à voir.

We hope the provisions we have introduced concerning agreements with provinces will get provincial governments to recognize and acknowledge that immigration is a shared jurisdiction between our two levels of government and that they should play a more, I think, relevant role in the whole immigration process, especially in terms of integration. The constitutional proposals have nothing to do with Bill C-86 and no negative impact, whether or not you've got these constitutional changes.

Mr. Allmand: Last spring when the Minister of Justice had the bill on gun control passed, because it provided for wide-ranging regulations she agreed to have the regulations reviewed by the Standing Committee on Justice because a lot of the law was going to be in the regulations. I have an amendment to that effect dealing with this bill, that we do something similar, because even you yourself admit that a lot is going to be in the regulations, the streams and so on, the selection process. I am wondering if it would not be appropriate.

Would you agree to a commitment to have the first set of regulations reviewed by the committee in the same way as the gun control regulations were reviewed?

Second, because there are many changes in this bill, would you agree to have a provision similar to the one that your own government agreed to and that you actually had asked for it when you were in our position, for a three-year review procedure as we had in the freedom of information bill, and as we've had in the CSIS bill, bills that impact on human rights and so on?

Would you consider both of those suggestions as a means of assuring parliamentarians? In this bill, for management purposes, you are removing things that were previously in the law. There may have been good reasons for that, but I'm asking for the right to review these regulations and to review the bill in three years' time.

Mr. Valcourt: On the issue of the regulations first, the standing committees of the House of Commons set their own agendas.

Mr. Allmand: Not all the time.

Mr. Valcourt: I see no reason why the committee should not consider regulations made pursuant to this bill. That being said, given the importance of timely regulation of immigration matters, particularly in relation to control functions, I'm not prepared to make a commitment to submit the regulations made pursuant to this bill to the committee on a systematic basis.

# [Translation]

Nous espérons que les dispositions portant sur les ententes avec les provinces amèneront les gouvernements provinciaux à reconnaître que l'immigration est un domaine de compétence partagée entre nos deux niveaux de gouvernement et qu'ils devraient donc jouer un rôle, disons, pertinent dans tout le processus d'immigration, surtout pour ce qui est de l'intégration des immigrants. Les propositions constitutionnelles n'ont absolument rien à voir avec le projet de loi C-86 et n'auront aucune incidence négative, peu importe qu'elles aient été adoptées ou rejetées.

M. Allmand: Le printemps dernier, lorsque la ministre de la Justice a fait adopter le projet de loi sur le contrôle des armes à feu, lequel prévoyait une abondante réglementation, elle a accepté de soumettre les projets de règlements au Comité permanent de la justice parce qu'une bonne partie de la loi devait prendre la forme de règlements. Je propose que l'on fasse la même chose à l'égard du présent projet de loi, car vous admettez vous-même que toutes les précisions seront apportées dans les règlements, les volets, le processus de sélection, etc. Je me demande s'il ne conviendrait pas de procéder de cette manière.

Accepteriez-vous de vous engager à soumettre à l'étude du comité la première série de règlements, tout comme on l'a fait pour les règlements sur le contrôle des armes à feu?

Deuxièmement, étant donné que l'on propose beaucoup de changements dans ce projet de loi, accepteriez-vous une disposition semblable à celle que votre propre gouvernement avait acceptée et que vous aviez en fait réclamée lorsque vous étiez à notre place, c'est-à-dire une procédure d'examen à tous les trois ans comme celle que l'on avait instituée dans le projet de loi sur l'accès à l'information, et aussi dans le projet de loi sur le SCRS, deux projets de loi qui avaient des incidences sur les droits de la personne?

Êtes-vous prêt à envisager d'adopter ces deux suggestions, afin de rassurer les parlementaires? Dans le projet de loi à l'étude, vous supprimez pour des raisons administratives des choses qui existaient antérieurement dans la loi. Vous aviez peut-être de bonnes raisons de le faire, mais je demande d'avoir le droit d'examiner les règlements que l'on prendra et de réexaminer l'ensemble du projet de loi dans trois ans.

M. Valcourt: Au sujet des règlements, les comités permanents de la Chambre des communes établissent leurs propres programmes.

M. Allmand: Pas toujours.

M. Valcourt: Rien n'empêche le comité d'étudier les règlements qui seront pris aux termes de ce projet de loi. Cela dit, étant donné qu'il est de la plus haute importance de prendre en temps voulu des règlements en matière d'immigration, surtout pour ce qui a trait au contrôle, je ne suis pas disposé à m'engager à confier systématiquement au comité l'étude de tous les règlements qui seront pris en conformité avec ce projet de loi.

Timely implementation of a bill is important if the government is going to reduce the cost of the immigration program, provide more equitable service, and respond more quickly and effectively to immigrants and refugees in Canada and abroad. The standing committee can do it—it's their own—but I would not undertake or make a commitment to submit the regulations like that.

• 2040

On the three-year review, I guess my approach to this is more philosophical than anything else. Out in the public we have Canadians looking at members of Parliament, and you and I see what the media make of elected representatives. These members of Parliament are so incompetent and so unable to live by their duty and their responsibility as members that unless you write it in law, they will not do it.

So I would not favour binding the next Parliament. If in two or three years' time a standing committee of members of Parliament want to review it, then let them do their job. They can do it any time they want. But who are we, the elected members of this Parliament, to force these guys three years down the road to do something they might want to do or might not want to do, being the elected people? To me, to adopt a provision such as that—

Mr. Allmand: I've had your answer, Minister.

Mr. Valcourt: Well, no-

Mr. Allmand: You should have read your colleagues in the Conservative Party, when they asked for it, for CSIS and the freedom of information act, and you should consult with the Minister of Justice on the regulations.

In any case, I've got your answer. You're not as—

Mr. Valcourt: That's why I told you that it was not a political answer but it was more a philosophical view. I don't believe I should tie the next Parliament; I have too much respect for elected members of Parliament, that I can trust them to live by their duty and they would do it if they have to do it.

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): On a point of order, could I just check something. Both CSIS and the other bill you mentioned—

Mr. Allmand: Freedom of information.

**Mr.** Friesen: Yes, freedom of information. They were brand-new ground-breaking pieces of legislation.

Mr. Allmand: Well, this isn't the time for argument.

Mr. Friesen: No, no, I just want to point that out.

[Traduction]

Il importe que ce projet de loi soit mis en vigueur en temps voulu si le gouvernement veut réduire le coût du programme d'immigration, fournir un service plus équitable et, de façon générale, répondre plus rapidement et plus efficacement aux besoins des immigrants et des réfugiés au Canada et à l'étranger. Le comité permanent peut le faire, c'est à lui d'en décider, mais il n'est pas question que je m'engage à lui soumettre tous les règlements de cette manière.

Quant à l'examen à tous les trois ans, on pourrait dire que mon point de vue est plutôt philosophique qu'autre chose. Les Canadiens dans leur ensemble surveillent les agissements des parlementaires, et vous savez comme moi de quelle façon les médias peignent les élus du peuple. À en croire les journaux, les députés sont tellement incompétents et incapables d'assumer leurs responsabilités et de s'acquitter de leurs devoirs à titre de parlementaires qu'ils ne feront rien à moins d'y être obligés par la loi.

Par conséquent, je ne suis pas en faveur d'imposer des contraintes au prochain Parlement. Si dans deux ou trois ans les membres d'un comité permanent du Parlement veulent revoir tout cela, ce sera à eux d'en décider et de s'acquitter de leurs tâches. Ils peuvent le faire en tout temps. Après tout, nous sommes des députés élus, membres de la législature actuelle, mais de quel droit forcerions-nous nos successeurs à faire dans trois ans quelque chose qu'ils n'auront pas nécessairement envie de faire, eux qui seront tout autant que nous des élus du peuple? À mes yeux, adopter une disposition de ce genre. . .

M. Allmand: Vous avez répondu à ma question, monsieur le ministre.

M. Valcourt: Mais non. . .

M. Allmand: Vous auriez dû faire cette réponse à vos collègues du Parti conservateur lorsqu'ils réclamaient justement une telle mesure pour le SCRS et la Loi d'accès à l'information, et vous devriez également consulter la ministre de la Justice en ce qui concerne les règlements.

Quoi qu'il en soit, vous m'avez répondu. Vous n'êtes pas aussi...

M. Valcourt: C'est pourquoi je vous dis que ce n'était pas une réponse politique, mais plutôt philosophique. Je ne crois pas que je doive lier les mains des membres de la prochaine législature; je respecte trop les représentants élus du peuple pour leur imposer quoi que ce soit, et je compte sur eux pour s'acquitter de leurs devoirs. S'ils doivent le faire, ils le feront.

M. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): J'invoque le Règlement pour obtenir une précision. Le projet de loi sur le SCRS et l'autre dont vous avez parlé...

M. Allmand: L'accès à l'information.

M. Friesen: Oui, c'est cela. Il s'agissait de lois entièrement nouvelles, qui établissaient un précédent.

M. Allmand: Ce n'est pas le moment de se lancer dans un débat.

M. Friesen: Non, non, je voulais seulement signaler ce point précis.

Mr. Allmand: No, one was an amendment to the RCMP Act. I myself was the minister. They simply took things out of the RCMP Act and put them in a different act.

Let's get on to some very specific things, Minister. You've replaced the returning resident certificate by a permanent resident certificate, but you haven't amended the section that says that if you are out of the country for 180 days, then you lose your status as a permanent resident.

It seems to me that while the permanent resident certificate is a good idea, you should have some process whereby you endorse the permanent resident certificate when the person has to go abroad to study or for business beyond the 180 days, because if you don't do that for the person even with the permanent resident certificate, as you put it in the bill, that won't override the fact that you could lose your status by being out of the country for 180 days. I wonder if you considered an amendment, as recommended by several of the legal people who appeared? It's not to change the principle of what you've suggested but to make sure these people can get back into the country.

**Mr. Valcourt:** We are looking at that issue. It has been raised by a few people. You have raised it. We are looking at a possible amendment to that one.

Someone debriefed me on this, and if I recall, this has to do with section 25, which we changed. It brings into issue the current test of loss of status, the six months there, and I think the idea you've put forward would be more stringent than what I am ready to consider. You see, the test—

Mr. Allmand: If you're considering it, that's enough for me for the time being, because we'll get back to it next week.

• 2045

You mentioned the municipalities. We had a few of them before this committee and they were very concerned about the heavy burden on their welfare system created by refugees who were not able to work because they didn't have work permits, even though a lot of them wanted to work. When I asked your officials at the very beginning of these hearings when a refugee would likely get a work permit, they said only when recognized as a refugee, which even under the speed and process that you propose would be five or six months—

Mr. Valcourt: Two to three.

Mr. Allmand: That's if they are recognized but not if it's contested. If it's contested it could be five months, according to Mr. Fairweather.

Mr. Valcourt: Yes.

Mr. Allmand: You are going to require a refugee to have a medical within 60 days. These people want to work. To save the burden on our welfare systems, if you are looking for some point at which to grant the work permit, what would be wrong with granting the work permit to individuals once the medical has taken place and they have been medically admitted? That would be 60 days, not five months.

[Translation]

M. Allmand: Non, dans le premier cas, c'était une modification à la Loi sur la GRC. J'étais le ministre compétent à l'époque. On avait simplement pris certaines dispositions de la Loi sur la GRC pour les insérer dans une nouvelle loi.

Passons à certains points précis, monsieur le ministre. Vous avez remplacé le permis de retour pour résident permanent par un permis de résident permanent, mais vous n'avez pas modifié la disposition qui dit que si l'on quitte le pays pendant 180 jours, on perd le statut de résident permanent.

Le certificat de résident permanent me semble une bonne idée, mais il faudrait une procédure quelconque permettant d'accorder un tel certificat même lorsqu'une personne doit se rendre à l'étranger pour étude ou pour affaires pendant plus de 180 jours. Autrement, si l'on refuse de le faire même pour quelqu'un qui possède ce certificat de résident permanent, comme il est prévu dans le projet de loi, une personne pourrait perdre ce statut en quittant le pays pendant 180 jours. Je me demande si vous avez envisagé d'adopter la modification qui a été recommandée par plusieurs des juristes qui ont comparu devant nous? Il ne s'agit pas de changer le principe, mais simplement de s'assurer que ces gens-là puissent revenir au Canada.

M. Valcourt: Nous examinons cette question, qui a été soulevée par certaines personnes, notamment vous-même. Nous envisageons de proposer un amendement à cet égard.

Si je me rappelle bien, il s'agit de l'article 25, auquel nous avons apporté des changements. Cela m'amène à parler du critère actuel pour la perte de ce statut, c'est-à-dire la période de six mois. Je crois que ce que vous proposez serait encore plus rigoureux que ce que je suis prêt à envisager. Voyez-vous, le critère...

M. Allmand: Si vous l'envisagez, cela me suffit pour l'instant, car nous y reviendrons la semaine prochaine.

Vous avez parlé des municipalités. Quelques-unes ont comparu devant notre comité et se sont montrées préoccupées du lourd fardeau que représentent pour leur système d'aide sociale les réfugiés incapables de travailler, faute de permis de travail, même si beaucoup d'entre eux souhaitent travailler. Au début de nos audiences, j'ai demandé à vos fonctionnaires à quel moment un réfugié pouvait obtenir un permis de travail. Ils m'ont répondu que c'est lorsque le réfugié est reconnu comme tel, ce qui, au rythme dont vous parlez, serait dans environ cinq ou six mois. .

M. Valcourt: Deux ou trois mois.

M. Allmand: Cela, c'est s'il n'y a pas de contestation. En cas de contestation, ce pourrait être cinq mois, d'après M. Fairweather.

M. Valcourt: Oui.

M. Allmand: Vous demandez à un réfugié un bilan de santé dans les 60 jours. Ces personnes veulent travailler. Pour éviter un fardeau à nos systèmes d'aide sociale, pourquoi ne pas considérer l'octroi de permis de travail une fois qu'a été fait l'examen médical, avec un bilan positif? On parlerait alors de 60 jours, et non pas de cinq mois.

These refugees will do many kinds of jobs that Canadians won't do. In fact they are doing them, everything from busboying to taxi driving and so on.

Have you considered that amendment? I am thinking of the welfare burden on the municipalities.

We Valcourt: addressed the concern municipalities by reducing, in what I think is a dramatic way, the time required to dispose of a claim. The reason why we have proposed not to issue employment authorization is the pull factor. We know, because our experience is that it pulled people in to make refugee claims just for the possibility of being allowed to work in Canada. But if they are refused, as there is no mechanism to withdraw or cancel an employment authorization issued to a refugee claimant who has been determined not to be a convention refugee, they go underground. They go underground and then they continue to work. Because of the pull factor, plus this problem and the cost to the country, we had a judgment to make there, and we made the judgment that Canada would be better served by eliminating this pull factor, which is the employment authorization, until their status is determined.

Mr. Allmand: I have other questions but I will get to them later.

Mr. Heap (Trinity—Spadina): Thank you, Mr. Minister, for giving us this opportunity. I have a few questions directly arising from your talk, and a few other questions if I get time, and I will try to state them briefly.

In your speech you referred to the expression of fear on the part of some people before Bill C-55 that it would send away a lot of legitimate refugees, and you said those fears proved to be unfounded. You didn't mention that the safe third country provision was never implemented. We were not told why it was not being implemented. We were told that it was thought not to be needed at that time, but we weren't told why it was legislated but not needed.

It has been estimated by one study that during a recent year about 70% or more of the refugee claimants who came into Canada and were found to be genuine refugees by the IRB would be excluded at the border by your present definition of the law in Bill C-86 on eligibility by the senior immigration officer. Is it your intention to implement the safe third country provision?

• 2050

In another context, you mention the possibility of the SIO's having a short list. You mention possibly five countries. It was in connection with that, I think, that you mentioned the United States as a possible safe country.

Do you think that this time, if this law is passed, you will be implementing the safe third country, and do you agree with any such estimate that it would keep out more than half the people of the type found by the IRB to be genuine refugees?

[Traduction]

Ces réfugiés sont prêts à accepter des emplois que les Canadiens refusent. D'ailleurs, c'est ce qu'ils font, en desservant les tables ou en conduisant des taxis, par exemple.

Avez-vous envisagé cette modification? Je pense au fardeau qui est imposé aux services d'aide sociale des municipalités.

M. Valcourt: Nous avons répondu à cette préoccupation des municipalités en réduisant de beaucoup, je crois, le temps nécessaire au traitement d'une demande. Nous avons toutefois décidé de ne pas délivrer de permis de travail en raison de la force d'attraction qui en découlerait. En effet, d'après notre expérience, la possibilité de pouvoir travailler au Canada attirerait davantage de demandes de statut de réfugié. En cas de rejet de ces demandes, comme il n'existe pas de mécanisme pour retirer ou annuler un permis de travail à un demandeur de statut de réfugié, les demandeurs dont on a déterminé qu'ils n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention pourraient se retrouver dans la clandestinité. Dans la clandestinité, ils continueraient à travailler. En raison de cette force d'attraction, en plus du problème et des coûts pour le pays, il nous a fallu décider. Nous avons décidé que le Canada serait mieux servi en supprimant cette force d'attraction, c'est-à-dire le permis de travail, jusqu'à ce que le statut des demandeurs soit déterminé.

M. Allmand: J'ai d'autres questions à poser, mais j'y reviendrai plus tard.

M. Heap (Trinity—Spadina): Merci, monsieur le ministre, de nous donner l'occasion de vous parler. J'ai quelques questions qui découlent directement de votre discours, plus quelques autres, si j'en ai le temps. Je vais m'efforcer d'être bref.

Dans votre discours, vous avez parlé de craintes exprimées par certaines personnes, qui prétendent que le projet de loi C-55 pourrait détourner de nombreux réfugiés légitimes. D'après vous, on a prouvé que ces craintes n'étaient pas fondées. Vous n'avez pas dit que la disposition relative au tiers pays sûr n'a jamais été mise en oeuvre. On ne nous a pas dit pourquoi, d'ailleurs. On nous a dit qu'à ce moment-ci, on pensait qu'elle n'était pas nécessaire. On ne nous a pas dit pourquoi cette disposition, qui est maintenant légale, n'est pas nécessaire.

D'après une étude, on a estimé qu'au cours d'une année récente, environ 70 p. 100 ou plus des demandeurs du statut de réfugié au Canada, dont la CISR a déterminé qu'ils étaient de véritables réfugiés, auraient été refoulés à la frontière par les agents principaux en raison de la définition de l'admissibilité donnée dans le projet de loi C-86. Pensez-vous mettre en oeuvre la disposition relative au tiers pays sûr?

Dans un autre contexte, vous parlez de la possibilité pour les agents principaux d'avoir une courte liste qui contiendrait, d'après vous, environ cinq pays. Je pense que c'est à ce sujet que vous disiez que les États-Unis pourraient être un tiers pays sûr.

Pensez-vous que cette fois-ci, si ce projet de loi est adopté, vous allez mettre en oeuvre la disposition relative au tiers pays sûr? Êtes-vous d'accord avec les évaluations selon lesquelles cette disposition éliminerait plus de la moitié des personnes du même type que celles considérées par la CISR comme de véritables réfugiés?

Mr. Valcourt: We have indicated clearly before that the preference would be to have these bilateral agreements with these countries after they have been prescribed. The United Nations High Commissioner for Refugees wants to internationalize the responsibilities of that determination. It is only proper to avoid also what the UNHCR agrees must not be encouraged, which is asylum shopping, that these provisions be there.

Mr. Heap: Yes.

Mr. Valcourt: You are right, it was there in Bill C-55. It was not proclaimed because the need to proclaim has not arisen. But these provisions are needed to ensure that we can be a relevant international player on the refugee issues affecting the whole world. You know as well as I do that right now there is a lot of asylum shopping taking place, and this should not be.

Mr. Heap: Mr. Minister, you said when you spoke to us in July that the vast majority of the claimants were real refugees.

Mr. Valcourt: Yes, and that is true.

Mr. Heap: That fits with the study I referred to. But of that vast majority who were real refugees, the safe country clause would have kept out more than half.

Mr. Valcourt: We don't accept that.

Mr. Heap: Do you consider that it is asylum shopping?

Mr. Valcourt: We don't accept that figure. I don't know where it came from. My people here, who deal every day with these numbers, say that this is not the case.

I submit with respect that what is important here is not so much the number as the issue. What do we want to achieve? I am telling you that I want to cut asylum shopping, which the UNHCR says must be stopped. This is not an asylum-shopping country that we want. There is a cost to taxpayers in all of this.

You know about the Dublin Convention, and you know we are seeking to enter into bilateral agreements with these countries. The UNHCR has no problem with Canada's having that authority. So what's the problem?

Mr. Heap: You have mentioned that the only commitment you have made about stream one in the immigration section is that spouses and dependent children will be in stream one. Earlier you had mentioned spouses, dependent children, and convention refugees. Was it an accident that you left convention refugees out the second time, or do you mean that you are doubtful about including them in stream one?

Mr. Valcourt: First of all, I could have referred to the framework document, which you remember, Mr. Heap. I said that we would have consultations as to who should be in what stream. Because of our obligation under the Geneva Convention, I think the question is moot. Yes, we could place a cap on the number of refugees, but it is not proposed that we do that.

Mr. Heap: Thank you.

[Translation]

M. Valcourt: Nous avons déjà clairement déclaré que nous préférerions avoir des ententes bilatérales avec ces pays, une fois qu'ils seront choisis. Le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés veut internationaliser les responsabilités relatives à cette détermination. Il convient également d'avoir ces dispositions pour éviter le magasinage de pays d'asile, que le HCR ne veut pas encourager.

M. Heap: Oui.

M. Valcourt: Vous avez raison, c'était dans le projet de loi C-55. Il n'y a pas eu de proclamation parce qu'on n'en a pas eu besoin. Mais ces dispositions sont nécessaires pour que nous puissions être un partenaire international valable pour les questions relatives aux réfugiés qui touchent le monde entier. Vous savez comme moi qu'il y a actuellement beaucoup de magasinage de pays d'asile et qu'il faudrait y remédier.

M. Heap: En juillet dernier, monsieur le ministre, vous nous avez dit que la grande majorité des demandeurs du statut de réfugié étaient de véritables réfugiés.

M. Valcourt: Oui, c'est vrai.

M. Heap: Cela cadre bien avec l'étude dont j'ai parlé. Mais parmi la grande majorité des véritables réfugiés, plus de la moitié auraient été refoulés à cause de la disposition sur les tiers pays sûrs.

M. Valcourt: Nous ne sommes pas d'accord.

M. Heap: Pensez-vous qu'il s'agit là de magasinage de pays d'asile?

M, Valcourt: Nous ne sommes pas d'accord avec ce chiffre. Je ne sais pas d'où il sort. D'après mes collaborateurs, qui travaillent tous les jours avec ces chiffres, ce n'est pas vrai.

Sauf votre respect, je dirais que ce qui compte ici, ce ne sont pas les chiffres, mais le principe. Quel résultat voulons-nous? Je vous dis que je veux réduire le magasinage de pays d'asile, qui, d'après le HCR, doit être éliminé. Nous ne voulons pas un pays pour les magasineurs de pays d'asile. Cela représente un coût pour les contribuables.

Vous connaissez la Convention de Dublin, et vous savez que nous voulons conclure des ententes bilatérales avec ces pays. Le HCR ne s'oppose pas à ce que le Canada ait ce pouvoir. Quel est donc le problème?

M. Heap: Vous avez déclaré que votre seul engagement au sujet du volet un de la section d'immigration, c'est que les conjoints et les enfants à charge s'y retrouveront. Plus tôt, vous aviez parlé des conjoints, des enfants à charge et des réfugiés au sens de la Convention. Est-ce par erreur que vous avez omis les réfugiés dans votre deuxième déclaration? Ou avez-vous des doutes sur leur inclusion dans le volet un?

M. Valcourt: Pour commencer, j'aurais pu faire référence au document cadre, dont vous vous souvenez, monsieur Heap. Je dis que nous tiendrions des consultations sur la composition de ce volet. Étant donné l'obligation que nous impose la Convention de Genève, votre question ne tient pas. Bien sûr, nous pourrions fixer un maximum pour le nombre de réfugiés, mais nous n'avons pas proposé de le faire.

M. Heap: Merci.

• 2055

Mr. Valcourt: We want to consult with Canadians who are going to have a say into who should be in what stream. The reason I referred to family is because I have made a political commitment to families that they would be in this stream. It is not an indication that I intend to propose, for example, that refugees not be in stream one.

Mr. Heap: Okay. Thank you.

The Chairman: Permit me to ask a question just for information.

Mr. Minister, I gather from your evidence that there is a group of people out there moving from country to country, who are asylum shopping. Do you have any data on the size of this group? Presumably meanwhile there's a group of real refugees languishing somewhere in the world who should be processed. Is that what you're saying?

Mr. Valcourt: What I am saying is that we have people on the move who look at the different benefits of the countries and then select where they are going to seek protection. The person stops in France, looks around. Well, you know, I love this welfare system in Canada; it looks good. Well, no, maybe the U.S. is better. Then they decide to come here for that reason. Come on. That's not what the Geneva Convention wants to accomplish. It is to give protection, and the person seeking asylum should do it at the first opportunity in the country where they first get off. That is the underlying principle of the Dublin Convention. That's what we will be trying to negotiate with other countries.

The Chairman: Do you have any hard evidence regarding numbers?

Mr. Heap: Why don't you take a half hour after us?

The Chairman: I thought it might be simple. I was hoping that somebody had some data.

Mr. Heap: I thought your question was in fact a very leading question and you were asking for a certain answer. I thought perhaps you would have a better chance to develop it later on.

The Chairman: This will not be charged to your time. I'm sorry if I've interrupted your chain of thought. You have the floor.

Mr. Heap: Go ahead, then, if you're not charging it to my time.

The Chairman: I thought the committee members should have this information, if in fact there is any information, as to the number, the cost to these countries and how many real refugees are languishing that could be into the system if this didn't exist.

 $Mr.\ Valcourt:$  If you allow me, I'll ask Mr. Harder to answer this.

Mr. Peter Harder (Associate Deputy Minister Immigration, Department of Employment and Immigration): Mr. Chairman, that's a very difficult question to answer for the following reason. The kind of information that would

[Traduction]

M. Valcourt: Nous voulons consulter les Canadiens pour qu'ils aient leur mot à dire sur qui doit être dans tel volet. J'ai parlé des familles parce que j'ai pris l'engagement politique d'inclure les familles dans ce volet. Cela ne signifie pas pour autant que j'envisage de proposer d'exclure les réfugiés du volet un.

M. Heap: Bien, merci.

Le président: J'aimerais vous poser une question pour avoir un peu d'information.

Monsieur le ministre, d'après ce que vous avez dit, je comprends qu'il y a un groupe de personnes qui passent de pays en pays, qui magasinent les pays d'asile. Avez-vous des renseignements sur l'ampleur du phénomène? On peut présumer que pendant ce temps, il y a un groupe de véritables réfugiés qui languissent, quelque part dans le monde, en attendant que leurs dossiers soient traités. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Valcourt: Je dis en fait qu'il y a des gens qui se déplacent et qui examinent les divers avantages de certains pays, avant de choisir celui où ils chercheront asile. Une personne peut s'arrêter en France, examiner la situation. Cette personne peut se dire qu'elle aime bien le système d'aide sociale canadien, que cela lui paraît une bonne chose. Elle peut préférer les États-Unis. Ou peut-être décider de venir ici pour cette raison. Allons donc! Ce n'est pas l'objectif de la Convention de Genève. C'est plutôt d'accorder une protection. La personne qui cherche asile devrait le faire à la première occasion, dans le pays où elle se retrouve en premier. C'est le principe de base de la Convention de Dublin. C'est ce que nous essaierons de négocier avec d'autres pays.

Le président: Avez-vous des preuves, des chiffres?

M. Heap: Pourquoi ne pas vous garder une demi-heure après nos tours?

Le président: Je pensais que ce serait tout simple. J'espérais que quelqu'un aurait des données.

M. Heap: Je trouve que votre question est tendancieuse, que vous cherchez à obtenir une certaine réponse. Vous auriez peut-être de meilleures chances en y revenant plus tard.

Le président: Je n'empiéterai pas sur le temps qui vous est imparti. Je suis désolé si j'ai interrompu le fil de vos pensées. Vous avez la parole.

 $\mathbf{M}$ . Heap: Allez-y donc, si je garde tout le temps qui m'est imparti.

Le président: Il me semble que les membres du comité devraient obtenir cette information, c'est-à-dire des chiffres, comme le coût que cela représente pour les pays et le nombre de véritables réfugiés en attente, dont le dossier pourrait être traité si ce n'était de cela.

M. Valcourt: Si vous me permettez, je vais demander à M. Harder de vous répondre.

M. Peter Harder (sous-ministre délégué de l'Immigration, ministère de l'Emploi et de l'Immigration): Monsieur le président, il est très difficile de répondre à cette question, pour la raison suivante. Pour établir si une

have to be shared to determine that a person had in fact made a claim in one country or indeed had achieved refugee status in one country and perhaps subsequently had made a claim in another country, perhaps with a different identity, is information that at the present time is not shared between states. It is contemplated in the Dublin Convention with all of the safeguards of privacy that we would want. It is contemplated in Bill C-86 in the provision of bilateral arrangements on information sharing.

What we have at the present time is anecdotal data. But I can tell you that between two states in Europe where they took a short period of time and simply did a sample of claimants in two states with contiguous borders, 15% of the claimants had in fact made a claim in both countries. That kind of information is available, but we will not have accurate data until we have the ability to exchange that data. That is what we are contemplating as we build this international system in a parallel Dublin Convention, and it is contemplated in Bill C-86 bilaterally. Hopefully, at the end of the next several years' effort on the international scale we can have that kind of information more accurately. It will confirm in the public's mind that the obligations states have together to provide protection to the Geneva Convention is a system that is rational and not overburdened.

I want to remind you that the overall cost to western countries of the determination systems is about \$7.9 billion this year. I don't think we begrudge protection, but I think we have to keep that in mind as we look at protection regimes for relatively small numbers of people in the overall humanitarian needs of the world.

#### 2100

Mr. Heap: I regret that the minister, perhaps inadvertently, seemed to imply that the only reason a refugee would leave France for Canada is the welfare system. The refugees I have met want to work; they do not want welfare.

On retroactivity, the minister said:

I stated then that the federal government does not intend to use the new provision [of retroactivity] to disqualify applicants to whom we have made a commitment.

I am wondering if you could tell us how that commitment will be defined. Will it be the point at which the person has paid a fee, and if it is cut off he will have to pay another fee to try next year or give up; or will it be at the point of an interview? At what point will you consider that we have made a commitment to the applicant?

Mr. Valcourt: I intend to restrict the application of retroactivity to those who apply after the coming into force of the bill, but to maintain the right to queue and apply numerical limits to applications in process prior to the coming into force of the bill.

#### [Translation]

personne a fait une demande dans un pays, ou même obtenu le statut de réfugié dans un pays avant de faire une demande dans un autre pays, au besoin sous un autre nom, il faudrait disposer de renseignements qui ne sont actuellement pas échangés par les États. Dans la Convention de Dublin, on a envisagé de tels échanges, en tenant compte de garanties relatives à la vie privée. Le projet de loi C-86 comprend des dispositions relatives à des ententes bilatérales pour le partage de l'information.

données nous n'avons que des Actuellement, anecdotiques. Mais je peux vous dire que deux pays européens, pendant une courte période de temps, ont fait un échantillonnage des demandeurs du statut de réfugié dans deux pays voisins. On a constaté que 15 p. 100 des demandeurs avaient également présenté une requête dans les deux pays. Nous disposons de ce genre d'informations, mais nous n'aurons des données exactes que lorsque nous pourrons échanger des données. C'est ce que nous voulons faire dans le cadre d'un système international en parallèle avec la Convention de Dublin. C'est la raison de la disposition comprise dans le projet de loi C-86. Nous espérons qu'au bout de quelques années d'efforts concertés au niveau international, nous aurons des informations plus exactes. Cela confirmera aux yeux du public que les responsabilités confiées aux États relativement à la protection en vertu de la Convention de Genève relèvent d'un système rationnel et qui n'est pas surchargé.

Je vous rappelle que le coût total des systèmes de détermination du statut de réfugié pour les pays occidentaux est d'environ 7,9 milliards de dollars cette année. Je pense que nous n'allons pas refuser notre protection, mais il faut garder cela à l'esprit lorsque l'on pense à des régimes visant à protéger des nombres relativement faibles de personnes, par rapport aux besoins humanitaires de toute la population du globe.

M. Heap: Je regrette que le ministre, peut-être sans le vouloir, ait donné l'impression que la seule raison pour laquelle un réfugié pourrait vouloir quitter la France pour le Canada, ce serait le système de bien-être social. Les réfugiés que j'ai rencontrés veulent travailler; ils ne veulent pas recevoir de prestations de bien-être.

En ce qui concerne la rétroactivité, le ministre a dit:

J'ai indiqué à ce moment-là que le gouvernement fédéral n'avait pas l'intention d'utiliser cette disposition pour débouter des demandeurs envers lesquels il avait pris un engagement.

Je me demande si vous pouvez nous dire comment cet engagement sera défini. Prendrez-vous le point où la personne aura acquitté des frais? Si elle est rejetée, elle devra acquitter d'autres frais l'année suivante ou abandonner. Ou encore prendrez-vous le point de l'entrevue? À quel point jugerez-vous que vous avez contracté un engagement vis-à-vis du demandeur?

M. Valcourt: J'ai l'intention de restreindre l'application de la rétroactivité à ceux qui présenteront une demande après l'entrée en vigueur du projet de loi, mais de maintenir le droit de faire la queue et de restreindre le nombre de demandes en traitement avant l'entrée en vigueur du projet de loi.

Economic conditions can change rapidly. Although there may be a much longer lag between the application date of an independent immigrant and the landing of that individual... You see, the commitment we referred to is the interview. Someone has applied; he had the interview. We consider that a commitment. But someone who has just applied and paid his fee, that is not a commitment on our part.

**Mr. Heap:** So then the 400,000 who are mentioned in the framework document, who are in the pipeline now, will not be cut off or cancelled. You said only people who apply after the bill comes into force. Right?

Mr. Valcourt: That is correct, except for some who have applied as independent immigrants, even though it was prior to the bill coming into force. If skills are no longer required, it could be affected that way. But obviously they have not had their interview.

Mr. Heap: If you have 500 applicants for what you consider 200 places, does that mean only 200 will be interviewed, or will you interview 500 in order to select the 200? If so, what happens to the 300 left over?

Mr. Valcourt: I am sorry, Dan, would you repeat that?

**Mr. Heap:** You mentioned the possibility of having 500 applicants, but only 200 places to be filled for a certain category or a certain occupation. Would you be filling those 200 places by interviewing perhaps all or many of the 500 people?

**Mr. Valcourt:** No. I hope not. I hope we are capable of screening the best without having a personal interview with 500 applicants.

Mr. Jourdenais (La Prairie): May I make a point of order? It says here:

... nous choisirions les 200 meilleurs candidats...

It means you will have to look at 500 in order to pick 200. I have the French text. I was going to ask the same question. But he says no.

Mr. Heap: Maybe you want to argue with him later.

Mr. Jourdenais: They will have to look at the 500 applications.

Mr. Heap: I certainly hope you get your chance, Fern.

I have another question.

Mr. Jourdenais: If you don't mind, wait. Your question was not answered properly. I would like an answer.

M. Valcourt: Quelle est la question?

Mr. Jourdenais: How many will you interview? Five hundred or 200? Here it looks as if the 500 will be interviewed and the 200 best ones will be chosen.

# [Traduction]

Les conditions économiques changent rapidement. Même s'il peut y avoir un plus long délai entre la date de la demande d'un immigrant indépendant et l'obtention du droit d'établissement... Lorsque nous parlons d'engagement, nous faisons allusion à l'entrevue. Une personne a présenté une demande; elle est passée en entrevue. Nous considérons que c'est là un engagement. Le seul fait qu'une personne ait présenté une demande et acquitté des frais ne constitue pas un engagement pour nous.

M. Heap: Donc, les 400 000 mentionnés dans le document cadre, comme ayant amorcé le processus, ne seront pas éliminés ou rejetés. Vous avez dit: seulement les personnes qui présenteront une demande après l'entrée en vigueur du projet de loi, n'est-ce pas?

M. Valcourt: C'est exact, sauf pour quelques personnes qui auront présenté une demande comme immigrant indépendant avant l'entrée en vigueur du projet de loi. Si leurs aptitudes ne sont plus requises, elles seront visées. De toute évidence, cependant, elles ne seront pas encore passées en entrevue.

M. Heap: Si vous avez 500 demandeurs pour 200 places, ferez-vous subir une entrevue à 200 seulement, ou verrez-vous les 500 en vue d'opérer une sélection? Dans ce cas, que ferez-vous des 300 qui resteront?

M. Valcourt: Je m'excuse, Dan, mais auriez-vous l'amabilité de répéter votre question?

M. Heap: Vous avez mentionné la possibilité d'avoir 500 candidats pour seulement 200 places dans une certaine catégorie ou profession. Afin de combler ces 200 postes, ferez-vous subir une entrevue à tous les candidats ou à la majorité des 500 personnes qui se seront présentées?

**M.** Valcourt: J'espère bien que non. Je suppose que nous pourrons identifier les meilleurs éléments sans avoir à faire subir une entrevue aux 500 candidats.

M. Jourdenais (La Prairie): J'invoque le Règlement. Il est indiqué ici:

...we would choose the best 200...

ce qui signifie que vous devrez examiner les 500 pour choisir les 200 meilleurs. J'ai le texte français devant moi. J'allais poser la même question que le député. Îl dit non.

M. Heap: Vous voudrez peut-être en discuter avec lui plus tard.

M. Jourdenais: Il faudra examiner les 500 demandes.

M. Heap: J'espère que vous aurez votre tour, Fern.

J'ai une autre question à poser.

M. Jourdenais: Attendez, je vous prie. Vous n'avez pas eu la bonne réponse à votre question. J'aimerais bien l'entendre.

Mr. Valcourt: What is the question?

M. Jourdenais: Combien de candidats ferez-vous passer en entrevue? Cinq cents ou 200? Ici, vous semblez dire que ce sera 500 et que vous choisirez les 200 meilleurs.

Mr. Valcourt: It is just as it is today. When they are evaluated, they get points. I do not work very often in the operations field, but my understanding—and I will ask Peter to elaborate—is if you have 500 who apply in one category they are interviewed, and when they are interviewed, they are assessed. They are given so many points, and at the end you pick up the best in that pool. That's my understanding. Am I correct?

• 2105

Mr. Harder: That's right. All applications would be assessed, but an interview is not required for an assessment. There can be a paper screening that could narrow the numbers.

Mr. Heap: Thank you. Farther down you say:

the government needs to be able to exclude persons whom it considers to constitute a danger to the security of Canada.

This is in connection with proposed paragraph 19(1)(k). That has a throw-back memory for me. When I was in the army, the King's regulations for Canada—it was the king then—had this section 44. If they didn't get you on this, that or the other—the section 44 was any conduct prejudicial to the good order, etc., and this seems to be a revival of the KRC. What do you mean by "security of Canada"? Does it mean, for example, if somebody was considered a diplomatic embarrassment, hindering perhaps our business relations with India or something because he'd been found to be a Sikh refugee by Canada to the embarrassment of the Indian government, that that person would be excluded under 19(1)(k)?

Mr. Valcourt: Proposed paragraph 19(1)(k) is not there as a trivial section to play with irrelevant or non-important matters. This is a provision that can operate if you cannot exclude them on other grounds.

Mr. Heap: But who are "them"? What kind of security are you speaking of?

Mr. Valcourt: If we had the power to predict the future and if we could envisage every possibility, we would not need 19(1)(k). If you want to be fair, why do we have 114(2), which allows me—

Mr. Heap: I think there's a clear difference between something that you choose to grant and something with which you penalize a person.

Mr. Valcourt: You don't penalize.

Mr. Heap: What I'm asking is, are you relating security only to criminal and subversive or terrorist matters, or is it wider than that net?

Mr. Valcourt: There are other provisions for terrorists. There are other provisions for subversion. This is meant to cover a case that could have implications for the security of Canada. I cannot give you an example. I don't have any. But one sure thing, no minister, no government in the future will ever be able to claim that they don't have the power to not admit to Canada a person who is a threat to our security, and that's what this ensures.

[Translation]

M. Valcourt: Nous procéderons de la même façon qu'actuellement. Lorsque les candidats sont évalués, ils obtiennent des points. Je ne connais pas le détail des opérations sur le terrain, mais je crois savoir—je vais demander à Peter de le confirmer—que lorsqu'il y a 500 candidats pour une catégorie, ils subissent une entrevue et sont évalués. Ils reçoivent un certain nombre de points. Au bout du compte, les meilleurs du groupe sont choisis. Est-ce juste?

M. Harder: Oui. Toutes les demandes sont évaluées, mais elles ne donnent pas toutes lieu à une entrevue. Il peut y avoir une première sélection sur papier.

M. Heap: Merci. Vous affirmez également ceci un peu plus loin:

le gouvernement doit être en mesure de renvoyer ceux qu'il estime représenter un danger pour la sécurité du Canada. C'est dans le cadre de l'alinéa 19(1)k).

Cette disposition me rappelle l'époque où j'étais dans l'armée. Les règlements et ordonnances du roi—c'était le roi à l'époque—contenaient l'article 44. Cet article pouvait s'appliquer à presque n'importe qui—il visait toute conduite préjudiciable au bon ordre, etc. Cette disposition semble être calquée sur les règlements et ordonnances du roi. Qu'entendez—vous par «la sécurité du Canada»? Quelqu'un qui serait considéré comme un embarras sur le plan diplomatique, qui risquerait de nuire à nos relations commerciales avec l'Inde parce qu'il aurait été reconnu comme réfugié sikh au Canada, serait—il exclu de l'alinéa 19(1)k)?

M. Valcourt: L'alinéa 19(1)k) ne vise pas les cas ordinaires. Il s'applique seulement lorsqu'il est impossible d'invoquer un autre motif d'exclusion.

M. Heap: Qui sont les gens qui sont censés être exclus? De quel genre de sécurité s'agit-il?

M. Valcourt: Si nous pouvions prédire l'avenir et nous prémunir contre toute éventualité, nous n'aurions pas besoin de l'alinéa 19(1)k). C'est la même chose pour le paragraphe 114(2), qui me permet. . .

M. Heap: Il y a une nette différence entre une disposition qui vous permet de faire quelque chose et une autre qui vous permet d'imposer une peine à une personne.

M. Valcourt: Il ne s'agit pas d'imposer de peine à qui que ce soit.

M. Heap: Ce que je veux savoir, c'est si vous englobez dans la sécurité seulement les activités criminelles, subversives ou terroristes, ou si vous donnez à la sécurité une signification plus étendue?

M. Valcourt: Il y a d'autres dispositions qui visent le terrorisme ou la subversion. Cet alinéa ne s'applique qu'aux cas qui pourraient avoir des conséquences pour la sécurité du Canada. Je n'ai cependant pas d'exemple à vous donner. Ce qui est certain, c'est qu'aucun ministre, aucun gouvernement ne pourra prétendre à l'avenir ne pas pouvoir interdire l'entrée au Canada d'une personne considérée comme une menace pour la sécurité nationale.

Mr. Heap: I'd like to ask you a question about the possibility of counsel at the border. You mention farther down:

we would not deny the participation of counsel if they sought access and were immediately available.

I understand that at present the Immigration manual, i.e. 2.10, states, and they underline the words:

It shall be commission policy not to permit counsel at examinations.

Is the commission policy going to be changed? Is the manual going to be changed on this?

Mr. Harder: This is a new procedure, and definitely the manual will reflect the commitments the minister has made.

Mr. Heap: So if counsel is available, they'll be allowed to participate.

Mr. Valcourt: Absolutely.

Mr. Heap: Good. Thank you.

• 2110

I have a further question. There have been some recent cases in which it has been argued that refugee claimants who were before the board were ineligible because they had committed a serious non-political offence under subparagraph 19(1)(c.1)(ii). The offence was that they had boarded a plane with false documents. Uttering a false document is a serious offence. It could take 14 years. Do you intend to use new subsection 46.04(3) on page 44 to deny landing to any person who has used false documents to travel to Canada?

**Mr. Valcourt:** Of course not. Come on. We acknowledge, and we have procedures in place... There are other dispositions in the bill. That is not the intention.

Mr. Heap: The reason I ask the question is that several cases have been initiated by your department to exclude someone because he committed the non-political crime of uttering a false document.

Mr. Valcourt: If you were listening to me earlier in my—

Mr. Heap: Oh, I listened.

**Mr. Valcourt:** —short introductory remarks, I undertook to modify Bill C-86 to provide the protection to refugee claimants that they would not be prosecuted for that kind of offence.

Mr. Heap: So there won't be any more prosecutions of the sort that there were this spring?

Mr. Valcourt: That is correct.

Mr. Heap: Thank you.

On this reverse benefit of the doubt, new section 69, how do you interpret the words "without valid reason", if he or she destroyed documents "without valid reason"? What would you consider to be a valid reason?

[Traduction]

M. Heap: J'ai une question à poser au sujet de l'assistance d'un avocat à la frontière. Vous avez indiqué ce qui suit dans votre déclaration:

nous n'empêcherons pas un avocat de participer à la procédure s'il le demande et est immédiatement disponible.

Le paragraphe 2.10 du manuel de l'immigration prévoit actuellement ce qui suit, et ces mots sont soulignés:

La politique de la commission consiste à ne pas permettre l'assistance d'un avocat aux examens.

La politique de la commission sera-t-elle modifiée? Le manuel le reflétera-t-il?

M. Harder: Il s'agit d'une nouvelle procédure. Le manuel reflétera sûrement les engagements pris par le ministre.

M. Heap: Donc, si un avocat est disponible, il pourra participer à la procédure.

M. Valcourt: Assurément.

M. Heap: Très bien. Merci.

J'ai encore une question à poser. Il y a eu des cas récemment où on a tenté de faire valoir que des demandeurs du statut de réfugié devant la commission étaient inadmissibles parce qu'ils avaient commis une grave infraction à caractère non politique au sens du sous-alinéa 19(1)c.1)(ii). On leur reprochait entre autres d'être montés à bord d'un avion avec de faux documents. L'utilisation de faux documents est une infraction grave. Elle peut entraîner une peine de 14 ans. Avez-vous l'intention d'utiliser le nouveau paragraphe 46.04(3), à la page 44, pour nier le droit d'établissement à toute personne qui aura utilisé de faux documents pour venir au Canada?

M. Valcourt: Bien sûr que non. Allez donc. Nous savons, et nous avons des procédures en place... Il n'y a pas que cette disposition dans le projet de loi. Nous n'avons nullement l'intention de faire ce que vous dites.

M. Heap: La raison pour laquelle je vous pose la question, c'est que plusieurs actions ont été intentées par votre ministère en vue d'exclure des personnes qui avaient commis le crime non politique consistant à se servir de faux documents.

M. Valcourt: Je ne sais pas si vous m'écoutiez tout à l'heure. . .

M. Heap: Oh, je vous écoutais.

M. Valcourt: ...lorsque j'ai fait ma brève déclaration liminaire. Je me suis engagé à modifier le projet de loi C-86 de façon à ce que les demandeurs du statut de réfugié ne soient pas poursuivis pour ce genre d'infraction.

M. Heap: Il n'y aura pas d'autres poursuites semblables à celles qui ont été engagées ce printemps?

M. Valcourt: C'est juste.

M. Heap: Merci.

En ce qui concerne le bénéfice du doute renversé, le nouvel article 69, comment interprétez-vous l'expression «sans raison valable», si quelqu'un a détruit des documents «sans raison valable»? Qu'est-ce qui serait considéré comme une raison valable?

Mr. Valcourt: Personally, I don't know of any. But it does not mean that. . .

Mr. Heap: Perhaps like me you haven't been a refugee.

Mr. Valcourt: Just because I cannot think of any does not mean that a person cannot have a valid reason. That provision is there, and if there are valid reasons they will be taken into account.

Mr. Reid (St. John's East): We've discussed this.

Mr. Heap: I see. Okay. Good.

Further along there's a provision in the act that allows the minister, or the minister's representative, to intervene in a case on questions of whether a refugee was determined to be a refugee by fraudulent means, or something like that. That's being enlarged to allow the minister to seek an invitation to come in on any case. Do you think it would be fair as a matter of principle to allow the refugee claimant, if the circumstances arose, who had been perhaps negatively determined, to ask for a reconsideration of the case when new evidence or circumstances arise that were not previously available?

There was peace for a few months in Sri Lanka and then war broke out again—the same war. In the meantime, people who had been declared not refugees while peace broke out were sent back while the war was on. The argument was that the board had made a decision and nobody could do anything about it except the minister, and that had to be done on humanitarian grounds, not on refugee grounds. Since there is the minister's ground for intervening in effect in some cases with new evidence, which should be relevant, would you consider it fair in principle to open a way for the refugee to do likewise on his or her behalf?

Mr. Valcourt: I think the agency regulations, which I have asked Mr. Fairweather to help me with, could very well take care of that situation.

• 2115

If we look at what is being proposed by way of powers for the IRB, I think it has enough latitude within the powers given it to have a regime in place where, in a situation like that... If there is a group in the country that is well aware of what goes on in terms of refugee-producing countries, it is this institution here in Canada. So if we have that situation covered under agency regulations for an agency intervention, we have no problem. The IRB itself, with its rules, could, I think, address this situation.

Mr. Heap: When the IRB is making a decision today, could it have rules that address the possibility that three months from now new evidence might arise? For instance, from a very despotic or tyrannical government there might be

[Translation]

M. Valcourt: Il ne m'en vient pas à l'esprit actuellement. Ce qui ne veut évidemment pas dire. . .

M. Heap: La raison en est peut-être que, comme moi, vous n'avez jamais été réfugié.

M. Valcourt: Ce qui ne veut pas dire qu'il n'en existe pas. La disposition est là pour faire en sorte que les raisons valables que quelqu'un pourrait invoquer puissent entrer en ligne de compte.

M. Reid (St. John's-Est): Nous en avons discuté.

M. Heap: Je vois. Très bien.

Plus loin dans le projet de loi il y a une disposition qui permet au ministre ou à son représentant d'intervenir dans les affaires où la question est de savoir si le réfugié a été reconnu comme tel par suite de l'utilisation de moyens frauduleux, ou quelque chose de ce genre. Cette disposition est élargie de façon à permettre au ministre d'intervenir dans n'importe quelle affaire. Ne serait-il pas indiqué, par exemple, comme question de principe, que le demandeur du statut de réfugié qui aurait essuyé un refus puisse, le cas échéant, demander un nouvel examen de sa cause à la lumière de nouveaux éléments de preuve ou de circonstances nouvelles non prévisibles au moment de l'examen initial?

Par exemple, la paix a régné pendant quelques mois au Sri Lanka. Ensuite, la guerre, la même, a repris. Entretemps, des gens qui n'ont pas pu être reconnus comme réfugiés ont dû retourner dans leur pays en guerre. On a fait valoir à ce moment-là que la commission avait pris sa décision et que personne d'autre que le ministre ne pouvait y faire quoi que ce soit. Et pour que le ministre intervienne, il devait pouvoir invoquer des raisons d'ordre humanitaire, et non pas des raisons ayant à voir avec la reconnaissance du statut de réfugié. Puisque le ministre a maintenant le pouvoir d'intervenir dans certains cas lorsque de nouveaux éléments de preuve, probablement pertinents, se présentent, ne pourrait-il pas le faire également, comme question de principe, à la demande ou au nom d'un réfugié?

M. Valcourt: Je pense que les règlements de la commission, au sujet desquels j'ai sollicité l'aide de M. Fairweather, pourraient très bien prévoir cette situation.

Si l'on examine les pouvoirs envisagés pour la CISR, je pense que celle-ci a suffisamment de latitude, en vertu de ses pouvoirs, pour mettre en place un régime où, dans ce genre de situation... S'il existe un groupe qui connaît bien la situation relative aux pays d'où viennent la plupart des réfugiés, c'est bien le Parlement canadien. En conséquence, si l'intervention de l'organisme compétent est prévu dans la réglementation, il n'y a pas de problème. La CISR proprement dite, en vertu de son règlement, pourra résoudre le problème, selon moi.

M. Heap: Lorsque la commission prend une décision à l'heure actuelle, peut-elle appliquer des règlements visant la possibilité que de nouvelles preuves surgissent dans les trois mois? Par exemple, on pourrait s'apercevoir plus tard qu'un

an arrest warrant that only came to light. Perhaps it was issued two months ago but only came to light afterwards, but they have already made the decision. Could they have rules to enable them to reopen that decision to take account of the new evidence?

Mr. Valcourt: No. That new evidence would then be considered under an agency consideration.

Mr. Heap: And there would be publicly available criteria for this consideration?

**Mr.** Valcourt: Yes. That is what we have undertaken to do with the regulations. We have talked about transparency.

Mr. Heap: On the matter of visitors visas and immigrant visas, it seems that the bill expects that all dependents, including children, are going to be assessed as immigrants. Does this mean that a 6-year-old child or a 12-year-old child or a 15-year-old child is going to be assessed as an adult will be?

Mr. Valcourt: This was a mistake in the drafting and it will be corrected.

Mr. Heap: That is good news. Thank you.

On the returning resident permit, can you give us the reason for abolishing that clause? It seemed to be working well.

With the new system, people are worried about what will happen if they don't have it. For example, a person could go abroad to study and his card might expire, or it could be stolen. Will he be shut out of Canada, or will he have a big hassle when he gets back to Canada and have to get his parents to testify that he is their child?

Mr. Valcourt: No, no. This is a point Mr. Allmand raised earlier. I said that we were cognizant that there is a problem. Next week, or whenever you meet with the officials, we'll give you the wording of a change to that section in order to correct that.

Mr. Heap: Good. Thank you very much.

M. Jourdenais: Monsieur le ministre, cela me fait plaisir que vous soyez ici, et je m'excuse d'être arrivé après 19 heures.

Je voudrais simplement avoir des précisions. On a déjà eu une discussion, vous et moi, concernant les volets. Vous m'aviez dit que les volets n'étaient pas dans la loi, et je viens de le lire dans votre présentation de tout à l'heure: ce n'est pas dans la loi. On dit quelque part que dans le Volet deux, certaines personnes peuvent passer devant d'autres, être acceptées plus rapidement. Je voudrais savoir si les trois volets vont travailler simultanément, ensemble.

#### M. Valcourt: Oui.

M. Jourdenais: Donc, si on place les grands-parents dans le Volet deux, ils pourraient arriver ici avant le père. Disons qu'un fils fait une demande pour son père et sa mère ainsi que pour son grand-père et sa grand-mère. Le grand-père et la grand-mère peuvent arriver avant le père et la mère s'il y a moins de gens dans le Volet deux.

# [Traduction]

mandat d'arrestation a été émis par un gouvernement très despotique ou tyrannique. Le mandat a peut-être été émis deux mois plus tôt, mais la commission l'a découvert plus tard, après avoir rendu sa décision. Est-il possible de prévoir un règlement qui permette à la commission de rouvrir le dossier en vue de tenir compte des nouvelles preuves?

M. Valcourt: Non. Les nouvelles preuves feraient dans ces conditions l'objet d'un nouvel examen de la commission.

M. Heap: Et cette étude se ferait en fonction de critères connus du public?

M. Valcourt: Oui. C'est ce que nous nous sommes engagés à faire dans le cadre de la réglementation. Nous avons parlé de la transparence du processus.

M. Heap: En ce qui concerne les visas de visiteur et d'immigrant, le projet de loi prévoit apparemment que toutes les personnes à charge, y compris les enfants, seront évaluées comme d'éventuels immigrants. Est-ce à dire qu'un enfant de 6 ans ou de 12 ans, ou même de 15 ans, serait évalué selon les mêmes critères qu'un adulte?

M. Valcourt: Il s'agit là d'une erreur de rédaction qui va être corrigée.

M. Heap: Voilà une bonne nouvelle. Je vous remercie.

En ce qui a trait au permis de retour pour résident permanent, pouvez-vous nous expliquer pourquoi cette disposition a été abrogée? Elle donnait apparemment de bons résultats.

Dans le cadre du nouveau régime, les gens s'inquiètent du sort qui leur sera réservé s'ils ne détiennent pas ce permis. Par exemple, une personne pourrait aller faire des études à l'étranger et, au cours de cette période, sa carte pourrait cesser d'être valable ou lui être volée. Cette personne se verra-t-elle interdire l'accès au Canada ou devra-t-elle surmonter toutes sortes d'obstacles à son retour et demander à ses parents d'attester qu'elle ou il est bien leur enfant?

M. Valcourt: Non. M. Allmand a déjà soulevé cette question. J'ai dit que nous étions conscients du problème. La semaine prochaine, ou lorsque vous rencontrerez les fonctionnaires, nous vous proposerons le texte d'un amendement à cet article visant à remédier à ce problème.

M. Heap: Très bien. Merci beaucoup.

Mr. Jourdenais: Mr. Minister, I am happy to welcome you here and sorry to have arrived after 7 p.m.

I would like some clarification. You and I already discussed about the issue of streams. You said they were not covered in the legislation, and I just read in your presentation that they are not mentionned in the Bill. It is said somewhere that under stream two, some people can jump the queue and be admitted faster than others. I would like to know whether those three streams will apply simultaneously.

Mr. Valcourt: Yes, they will.

Mr. Jourdenais: Thus, if grandparents fall under stream two, they could arrive in Canada before a father. Let us take the example of a son who makes application for his father and mother as well as his grandfather and grandmother. His grandparents could arrive before his parents if there are less people in stream two.

M. Valcourt: Théoriquement, oui. Je dis bien «théoriquement».

Mr. Jourdenais: Do you want to say something, Mr. Harder?

• 2120

**Mr. Harder:** The minister is absolutely right. Theoretically the legislation could provide for that.

But what we and the minister have committed to is consultations that would design which classes went into which stream. We have made one commitment, and that is that we would do stream one in six months. But it is not obliged in the law that we are not locking anything in. What we are doing is saying that this will be subject to the next round of consultations: what goes where. What we are committed to is international, universal time standards for each category, and we will be establishing those in the coming months.

But the guidelines and instructions we have from the minister is spouses have to be done in six months. That is the priority.

But theoretically, you are absolutely right.

 $\mathbf{Mr.\ Jourdenais:}$  If you succeed in getting spouses done in six months, tell me —

Mr. Harder: We will.

Mr. Jourdenais: —because I am anxious to see when some of them will be accepted in six months.

It would be easier to put in the grandparents. It would probably be much faster. It is as easy for four people. The father and mother of a man who is here and the grandfather of the children who are here would be just as fast. We would not have line-ups of people waiting in our offices asking to intervene with the minister and asking for a minister's permit.

I think I heard the question before, which bothers me a bit,

et c'est à propos du permis de travail. Je n'ai pas saisi. Est-ce que le permis de travail sera émis après que la personne aura été acceptée comme réfugié?

M. Valcourt: Oui.

M. Jourdenais: Vous avez dit qu'il y avait quelque chose pour aider les villes. On sait que les villes d'Ontario sont responsables du bien-être social. Qu'est-ce que vous allez leur donner?

M. Valcourt: En réduisant le délai de reconnaissance et de détermination du statut de six à huit mois qu'il est maintenant à deux ou trois mois, les économies réalisées par les municipalités seront supérieures à...

M. Jourdenais: Je ne veux pas être sarcastique, mais j'ai lu tout à l'heure, en français, que plusieurs acceptaient le C-55. Je pense que si on a présenté le C-86, c'est en partie à cause du C-55. On avait promis mer et monde. On disait que les choses fonctionneraient très bien. Il y en a beaucoup qui ont dit que cela ne marcherait pas et, de fait, on refait actuellement. . .

[Translation]

Mr. Valcourt: In theory, yes. I emphasize the word "in theory".

M. Jourdenais: Voulez-vous dire quelque chose, monsieur Harder?

M. Harder: Le ministre a parfaitement raison. En théorie, ce pourrait être prévu dans la loi.

Toutefois, le ministre et moi-même nous sommes engagés à tenir des consultations en vue de définir quelles catégories tombent dans quel volet. Nous avons pris un engagement, à savoir de nous occuper du volet un en six mois. Toutefois, rien dans la loi ne nous oblige à imposer des délais fixes. En fait, nous disons que lors de la prochaine série de consultations il sera question de la répartition des catégories de personnes. Nous nous sommes engagés à établir des normes internationales de temps universel pour chaque catégorie, et nous les élaborerons d'ici les prochains mois.

Toutefois, en vertu des directives et des consignes reçues du ministre, il faut régler le cas des conjoints dans un délai de six mois. C'est la priorité.

Mais en théorie, vous avez parfaitement raison.

M. Jourdenais: Si vous réussissez à régler le cas des conjoints en six mois, dites-le-moi. . .

M. Harder: Nous le ferons.

M. Jourdenais: ...car j'attends avec impatience le jour où certaines de ces personnes seront acceptées dans un délai de six mois

Il serait plus facile d'inclure les grands-parents dans cette catégorie. Les choses iraient sans doute plus vite. C'est aussi facile pour quatre personnes. Les choses iraient tout aussi vite si l'on admettait en même temps le père et la mère d'une personne qui se trouve déjà ici et le grand-père des enfants. Nous n'aurions pas des files de gens qui attendent dans nos bureaux en nous demandant d'intervenir auprès du ministre en vue d'obtenir un permis spécial.

Je pense avoir déjà entendu la question, qui me préoccupe quelque peu,

regarding work permits. I have not understood it all. Will the work permit be issued after the person has been accepted as a refugee?

Mr. Valcourt: Yes.

Mr. Jourdenais: You said something was done to help municipalities. We know that Ontario municipalities are in charge of welfare. What are you going to give them?

Mr. Valcourt: By reducing to two or three months the time for recognition and determination of refugee status, which at present takes from six to eights months, savings achieved by municipalities will exceed...

Mr. Jourdenais: I don't want to be sarcastic but I read earlier in French that many people agreed with Bill C-55. If Bill C-86 was introduced, it is partly because of Bill C-55. They had promised the world. They said that things would work very well. Many people said that it wouldn't work and indeed, we are now changing...

J'espère que vous avez raison et que cela va être cinq à six mois. C'est peut-être écrit dans votre présentation, mais est-ce qu'un changement a été fait en ce qui concerne la détention?

- **M.** Valcourt: On a regardé la représentation et on va proposer 48 heures, 7 jours et 30 jours.
- M. Jourdenais: Très bien. C'était ma suggestion. Je vous remercie beaucoup, monsieur le ministre. Je ne le savais réellement pas. Je dois dire aux gens de la presse que ce n'était pas arrangé.

Tout à l'heure, j'ai cru entendre dire que quelqu'un qui entrait avec un faux document ne serait pas pénalisé et que son cas serait étudié aussi rapidement que s'il avait un vrai document. Ai-je bien entendu?

- M. Valcourt: On a dit qu'on allait modifier l'article en question pour que cette personne-là ne puisse pas faire l'objet de poursuites criminelles pendant qu'on est en train de déterminer son statut.
- M. Jourdenais: Très bien. Quand j'ai lu le projet de loi pour la première fois, j'approuvais beaucoup l'idée de placer les gens dans certains secteurs où on en avait besoin. Cependant, si deux personnes ayant la même occupation sont acceptées, laquelle passera le plus vite? Celle qui veut aller à Sept-Îles ou celle qui veut aller à Montréal ou à Toronto?
  - M. Valcourt: Tout dépendra de la demande.
- M. Jourdenais: Disons qu'il y a des demandes aux deux endroits. Quel cas étudierez-vous en premier?

Une voix: Dans La Prairie.

- M. Jourdenais: Dans La Prairie où, soit dit en passant, monsieur le ministre, on a dit «oui».
- M. Valcourt: Je pense qu'il n'y a pas d'ordre de priorités dans les postes à l'étranger par rapport à l'endroit en question. Cependant, chose certaine, si dans le nord du Québec, on a besoin de certaines qualités, on n'a pas de problème parce que la sélection se fait alors par le Québec. Par contre, si on a besoin de quelque chose dans le nord du Nouveau-Brunswick de même qu'à Toronto, j'imagine que les cas seront traités... Ce n'est pas l'endroit qui va déterminer une priorité. Est-ce que cela répond à votre question?

• 2125

M. Jourdenais: C'est cela. Merci. J'aimerais simplement vous faire une recommandation. J'aimerais que les grand-pères et les grand-mères soient dans le Volet un pour qu'ils puissent venir avec leur fils et sa femme. C'est très, très important dans le comté de La Prairie, monsieur Harder.

Merci beaucoup, monsieur le président. Je reviendrai demain, parce que j'ai beaucoup de questions pour les fonctionnaires.

The Chairman: Do members have a sense as to how much longer we should go? Should I go 15 minutes on the second round? Mr. Allmand.

Mr. Allmand: Maybe we could clarify this. Tomorrow the officials will be here but not the minister, and only the minister has the political authority to agree to a change.

[Traduction]

I hope you are right and that it will take from five to six months. You may have said it in your presentation, but has any change been made regarding detension?

- **Mr. Valcourt:** We looked at representations that were made and we will propose 48 hours, 7 days and 30 days.
- Mr. Jourdenais: Very well. That was my own suggestion. Thank you very much, Mr. Minister. I really did not know about it. I will tell people from the press that it was not pre-arranged.

A moment ago, I think I heard it said that a person who would enter Canada with some fraudulent documentation would not be penalized and that his or her case would be considered as rapidly as if documents had been valid. Did I understand well?

- Mr. Valcourt: It was said that we would change that clause so that there would be no criminal prosecution against the said person while his or her status is being established.
- Mr. Jourdenais: Very well. When I read the Bill for the first time, I really agreed with the idea of putting people in some areas where there was a need. However, if two persons with the same occupation are accepted, which one will be admitted first? Will it be he or she who wants to go to Sept-Îles or he or she who wants to go to Montreal or Toronto?
  - Mr. Valcourt: It will be according to existing demand.
- Mr. Jourdenais: Lets say that the demand is the same in both places. Which case will be considered first.

An hon, member: In La Prairie.

- Mr. Jourdenais: In La Prairie where, by the way, Mr. Minister, we voted "yes".
- Mr. Valcourt: I think there is no priority order in overseas posts regarding the area. However, one thing is certain: if some qualifications are required in Northern Quebec, there will be no problems because people will be selected by the province of Quebec. On the contrary, if there are some specific needs in northern New Brunswick or in Toronto, I think that those cases will be processed... Priority will not be determined by location. Does that answer your question?

Mr. Jourdenais: Alright. Thank you. I would simply like to make one recommendation. I wish that grandfathers and grandmothers be put in stream one to enable them to come together with their son and his wife. This is a very important matter in the riding of La Prairie, Mr. Harder.

Thank you very much, Mr. Chairman. I will be back tomorrow, because I have many more questions for the departmental officials.

Le président: Les membres du comité ont-ils une idée quant à la durée de notre discussion? Dois-je accorder 15 minutes au deuxième tour de questions? Monsieur Allmand.

M. Allmand: Nous pourrions peut-être tirer les choses au clair. Demain, les fonctionnaires doivent comparaître, mais non pas le ministre, et lui seul a le pouvoir politique d'accepter une modification.

The Chairman: That is correct.

Mr. Allmand: I have some things I won't get on tonight, I will only get them on tomorrow. I presume that in certain cases, if we make some good arguments or raise some points that weren't raised tonight, the officials will consult further with the minister before the clause by clause on Tuesday. I appreciate that only the minister can approve or disapprove of the amendments, and I would hope that when we make our arguments tomorrow, when the minister is not here, that—

The Chairman: Mr. Reid will be assuming those responsibilities as parliamentary secretary.

Mr. Allmand: Oh, really.

Mr. Reid: With all due respect to the minister, it is the committee that approves amendments, not the minister.

Mr. Allmand: Oh, that's interesting.

Mr. Reid: Do you mean you do not understand that?

Mr. Allmand: I know how easy you are to convince.

Mr. Reid: I know, I'm a wimp. Mr. Allmand: I get the point.

Mr. Reid: We'll do whatever is needed.

Mr. Allmand: I have a few brief questions. On the study that Mr. Fairweather is going to do for you—I think it is a very interesting announcement and I congratulate you on that—do I understand that Mr. Fairweather will help you develop regulations that will set out more objective criteria for the use of the humanitarian and compassionate powers in the act? Will this relate to the humanitarian, compassionate powers exercised by the minister as well as the local officials? You are only nodding. I would like to put on record what you are saying.

Mr. Valcourt: Yes.

Mr. Allmand: So this will relate to the humanitarian, compassionate decision-making by the minister as well as the local officials?

Mr. Valcourt: Yes.

Mr. Allmand: Well, that is very good. How long will this study by Mr. Fairweather take? When can we expect these regulations? A lot of Canadians would like to see you use that humanitarian, compassionate power and have been recommending that we have objective criteria for a long time. What is the timeframe? I won't hold you to it strictly.

Mr. Valcourt: The minute we pass this legislation.

Mr. Allmand: Do you mean that he is ready to make a report?

Mr. Valcourt: It is not so much a report as working with me in order to prepare these regulations.

Mr. Allmand: But when do you expect these regulations to be ready to be promulgated? If you pass a bill by New Year's, when would the regulations be ready? Is it going to take two years?

[Translation]

Le président: C'est exact.

M. Allmand: Il y a certaines choses que j'aimerais aborder, mais pas ce soir; j'attendrai demain. Je suppose que dans certains cas, si nous présentons des arguments valables ou soulevons des points nouveaux, les fonctionnaires consulteront à nouveau le ministre avant l'étude article par article prévue pour mardi prochain. Je sais que seul le ministre peut approuver ou rejeter des amendements proposés, et j'espère que lorsque nous présenterons nos arguments demain, en l'absence du ministre...

Le président: M. Reid assumera ces responsabilités en tant que secrétaire parlementaire du ministre.

M. Allmand: Ah bon?

M. Reid: En toute déférence envers le ministre, c'est le comité qui approuve les amendements, et non le ministre.

M. Allmand: Voilà un point intéressant.

M. Reid: Voulez-vous dire que cela vous échappe?

M. Allmand: Je sais que vous êtes facile à convaincre.

M. Reid: Je sais, je suis une lavette.

M. Allmand: J'ai compris.

M. Reid: Nous ferons tout le nécessaire.

M. Allmand: J'ai quelques brèves questions à poser. Au sujet de l'étude que M. Fairweather va entreprendre pour votre compte—il s'agit à mon avis d'une déclaration très intéressante, et je vous en félicite—dois-je comprendre que M. Fairweather va vous aider à élaborer un règlement en vue d'établir des critères plus objectifs quant au recours aux pouvoirs relatifs aux motifs d'ordre humanitaire prévus dans la loi? Cela s'appliquera-t-il aux pouvoirs en matière de motifs d'ordre humanitaire exercés par le ministre ainsi que par les agents sur place? Vous vous contentez d'opiner du bonnet. J'aimerais que vos propos soient consignés officiellement.

M. Valcourt: Oui.

M. Allmand: Il y aura donc un rapport avec les décisions liées à des motifs d'ordre humanitaire prises par le ministre et par les agents sur place.

M. Valcourt: Oui.

M. Allmand: C'est très bien. Combien de temps prendra l'étude entreprise par M. Fairweather? Quand pouvons-nous espérer voir ce règlement? Bon nombre de Canadiens aimeraient que vous invoquiez ce pouvoir en matière de motifs d'ordre humanitaire et recommandent depuis déjà longtemps l'établissement de critères objectifs à ce titre. Quel est l'échéancier prévu? Je ne vous demande pas de le respecter au jour près.

M. Valcourt: Dès l'instant où le projet de loi sera adopté.

M. Allmand: Voulez-vous dire qu'il est prêt à présenter un rapport?

M. Valcourt: Il ne s'agit pas tant de préparer un rapport que de collaborer avec moi à l'élaboration de ce règlement.

M. Allmand: Mais quand espérez-vous pouvoir promulguer ce règlement? Si vous adoptez le projet de loi d'ici le nouvel an, quand le règlement sera-t-il prêt? Faudra-t-il attendre deux ans?

Mr. Harder: Heavens, no. Mr. Fairweather is going to start as early as next week—

Mr. Allmand: Good.

Mr. Harder: —and we would want to have prepublication as soon as we have promulgation of the act so that there could be a public debate period, which is provided for in prepublication.

Mr. Allmand: Great.

**Mr. Harder:** We can implement this bill as soon as Parliament provides it to us.

Mr. Allmand: Excellent.

Mr. Minister, you said in your statement on page 6 that "the concept of selection for excellence" has been misunderstood. You go on to say:

The criteria would be objective and non-discriminatory with respect to race, religion, gender, and other analogous grounds

• 2130

I am pleased you say that because some people felt that with this picking and choosing and selecting here and there, one might choose one's political friends rather than one's political enemies, etc.

You say here no, that it will be objective and non-discriminatory. Although we have the Charter of Rights, what would be so wrong in putting a clause in the bill that would say more or less what you have said in your speech here, that the criteria would be objective or non-discriminatory with respect to race, religion, gender and so on?

Why couldn't we have such a clause? There are sections in other laws even though we have the charter.

Mr. Valcourt: If you look at the beginning of the current act—

Mr. Allmand: Section 3.

Mr. Valcourt: It is already there in section 3.

Mr. Allmand: I know it is there as a general guideline for the entire legislation.

Mr. Valcourt: It reads:

3. It is hereby declared that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the need

(f) to ensure that any person who seeks admission to Canada on either a permanent or a temporary basis is subject to standards of admission that do not discriminate in a manner inconsistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Allmand: All right. I will check that again. Anyway, I am pleased to have your statement on the record.

There has been a lot of criticism in recent years with respect to the lack of consistency in the judgments of the IRB. Mr. Fairweather himself said he has been concerned about that, and I have heard other ministers saying they were concerned about that.

[Traduction]

M. Harder: Grand Dieu! non. M. Fairweather va se mettre au travail dès la semaine prochaine. . .

M. Allmand: Très bien.

M. Harder: . . . et nous souhaitons pouvoir faire une publication préalable dès que la loi sera promulguée, afin de disposer d'un délai pour le débat public, conformément au processus de publication préalable.

M. Allmand: C'est très bien.

M. Harder: Nous pourrons mettre le projet de loi en vigueur dès que le Parlement nous permettra de le faire.

M. Allmand: C'est excellent.

Monsieur le ministre, vous dites à la page 7 de votre déclaration que «la sélection selon le principe de l'excellence» est un élément mal compris. Puis vous ajoutez ceci:

Les critères seraient objectifs et il n'y aurait pas de discrimination fondée sur la race, la religion, le sexe ou tout autre motif semblable...

Je me réjouis de vous entendre dire cela, car certaines personnes sont d'avis que, si la sélection s'effectue en fonction de critères trop subjectifs, on risque de choisir ses amis politiques plutôt que ses ennemis, etc.

Vous nous dites ici que les critères seront objectifs et qu'il n'y aura pas de discrimination. Même si existe la Charte des droits, qu'y aurait-il de mal à ajouter dans le projet de loi une disposition prévoyant plus ou moins ce que vous avez dit dans votre exposé, à savoir que les critères seront objectifs et qu'il n'y aura pas de discrimination fondée sur la race, la religion, le sexe ou tout autre motif semblable?

Pourquoi ne pas prévoir une telle disposition? Certains articles à cet effet existent dans d'autres lois, même si nous avons déjà la Charte.

M. Valcourt: Si vous lisez le début de la loi actuelle. . .

M. Allmand: L'article 3.

M. Valcourt: C'est déjà prévu à l'article 3.

M. Allmand: Je sais qu'il s'y trouve un principe directeur général s'appliquant à toute la loi.

M. Valcourt: Voici le texte de cet article:

3. La politique canadienne d'immigration ainsi que les règles et règlements pris en vertu de la présente loi visent, dans leur conception et leur mise en oeuvre, à promouvoir les intérêts du pays sur les plans intérieur et international et reconnaissent la nécessité:

f) de s'assurer que les personnes désireuses d'être admises au Canada à titre permanent ou temporaire soient soumises à des critères excluant toute discrimination contraire à la Charte canadienne des droits et libertés.

M. Allmand: Très bien. Je vérifierai à nouveau. De toute façon, je suis ravi que vous l'ayez déclaré publiquement.

Ces dernières années, on a beaucoup critiqué le manque de cohérence dans les décisions de la CISR. M. Fairweather lui-même a dit que cette question le préoccupe, et j'ai entendu d'autres ministres exprimer la même opinion.

In the bill it provides that where there is a negative judgment by the IRB there can be a written judgment. I think it says there may be a written judgment. Many of the lawyers who appeared before this committee—you referred to the Canadian Bar, the Law Union—said in answer to questions, if not in their opening statements, that it would be to develop jurisprudence for the board and to bring about consistency and judgments, because once you have reported judgments on various things they said it is important that not only the negative decisions be recorded—and you don't need long judgments—but also the affirmative ones.

If you put down the reasons for affirmative judgments you will bring about a consistency in your system because you have cases being heard from Newfoundland to Victoria, British Columbia, and from Windsor to the northwest and to the north. Why wouldn't you provide that in order to get at this goal that we all seek, which is consistency in judgments?

I don't think it would take that long for it. You can write a judgment on one page, whether affirmative or negative, and it would certainly help in developing a core of jurisprudence for this act under the board.

Mr. Valcourt: It depends, I guess, on the understanding of jurisprudence.

The value of precedence is never on a question of fact; it is always on a question of law.

Mr. Allmand: I know, but-

Mr. Valcourt: So what would be the point here?

Mr. Allmand: Because we could all point out, and some of the witnesses did, where you have had judgments in one part of the country interpreting the act in a different way from members of the board in another part of the country. You could have ones in Calgary saying one thing and ones in Montreal saying another thing. As a matter of fact, in Montreal higher numbers have been accepted than in other parts. It is to bring about what many of us seek, and I thought the government as well, namely, a greater consistency.

Mr. Valcourt: I think, Mr. Allmand, that if the lawyers made that representation to the IRB, the chairperson could very well, with the powers they have under guidelines in the act, do that.

**Mr. Allmand:** You feel they could. They seem to think they could not. They made the plea before this committee for an amendment, but you think that we don't need an amendment, that a request for a written judgment in certain cases where a precedent might be set could be met nevertheless?

Mr. Valcourt: Well, they may issue guidelines to assist the members of the IRB in carrying out their duties under this bill.

[Translation]

Il est prévu dans le projet de loi qu'en cas de décision négative de la part de la commission, les motifs peuvent être rendus par écrit. Je pense qu'il est dit qu'il peut s'agir d'une décision écrite. Bon nombre de juristes qui ont comparu devant notre comité—vous avez parlé du Barreau canadien, de la Law Union—ont déclaré en réponse aux questions, sinon dans leur exposé liminaire, que cela permettrait d'établir une jurisprudence pour la commission et de garantir plus de cohérence dans les décisions, car lorsqu'on fait état des décisions sur diverses questions, il importe selon eux de ne pas consigner uniquement les décisions négatives—et il est inutile de faire un énoncé de motifs interminable—mais également d'enregistrer les décisions positives.

Si l'on consigne par écrit les motifs des décisions positives, on pourra assurer l'uniformité du régime, car les demandes sont étudiées d'un bout à l'autre du pays, de Terre-Neuve à Victoria, en Colombie-Britannique, et de Windsor jusqu'au Nord-Ouest et au Nord. Pourquoi ne pas prévoir ce genre de dispositions en vue d'atteindre l'objectif que nous poursuivons tous, à savoir la cohérence des décisions?

Je ne pense pas que cela prenne beaucoup de temps. On peut rédiger en une page les motifs d'une décision, positive ou négative, et cela nous aiderait sans nul doute à élaborer une base jurisprudentielle relative aux décisions que la commission prend en vertu de la loi.

M. Valcourt: Cela dépend, je suppose, de la façon dont on interprète la jurisprudence.

La valeur des précédents ne dépend jamais d'une question de fait, mais toujours d'une question de droit.

M. Allmand: Je sais, mais. . .

M. Valcourt: À quoi cela servirait-il, dans ces conditions?

M. Allmand: Cela nous permettrait de signaler, comme l'ont fait certains témoins, les cas où certains membres de la commission rendent des décisions, dans une région du pays, en interprétant la loi différemment de certains de leurs collègues d'une autre région du pays. Il pourrait y avoir les commissaires de Calgary qui déclarent une chose, tandis que leurs homologues de Montréal disent autre chose. En fait, à Montréal, on a accepté plus de demandes du statut de réfugié que dans d'autres régions du pays. Cette disposition permettrait d'atteindre l'objectif que nous recherchons tous, et les membres du gouvernement ne font pas exception à cette règle, à savoir une plus grande cohérence dans le système.

M. Valcourt: À mon avis, monsieur Allmand, si des avocats présentaient ces instances à la commission, le président pourrait fort bien le faire, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi.

M. Allmand: C'est votre avis. Les intéressés ne semblent pas le partager. Ils ont exhorté notre comité à proposer un amendement, mais vous estimez que c'est inutile et qu'il sera de toute façon possible d'énoncer par écrit les motifs d'une décision dans les cas où cela risque de faire précédent?

M. Valcourt: Eh bien, il est possible de publier des lignes directrices en vue d'aider les membres de la CISR à assumer les fonctions qui leur incombent en vertu du projet de loi.

If I, as chairperson, decide that for the sake of having consistency I want you to render all your decisions in writing, there is nothing that would prevent the chairperson from doing that. It has no value they give it in law, for positive or negative...as such. It is for the better working of the board.

2135

I understand your point, but I think she has that power.

Mr. Allmand: All right.

This is not in the bill, but in developing this legislation, was any consideration given to what is done in some European countries, where they provide temporary haven to refugees for a certain number of years until conditions return to normal in their country and then they may return to their country? I haven't thought it through myself, but because some people have asked me, I wanted to ask you whether any consideration has ever been given to that in our law?

Mr. Valcourt: Not serious consideration, but we've thought about it as an option. I for one would never. . . In Canada we do more than just give protection. We give them all these rights—

Mr. Allmand: I know.

Mr. Valcourt: That's a peculiarity of Canada. If we did only grant protection without. . .I think we would then create a different class of people in Canada. It is not the Canadian way.

An hon, member: It would be the slippery slope.

Mr. Allmand: It has been considered, but not as a serious proposal for Canada.

Mr. Valcourt: No.

Mr. Heap: Mr. Minister, in proposed section 108.1, on agreements with other countries, do you see the agreements as concerning only the arrangements by which one person may go to another country, or particularly if we are dealing with countries in what is roughly called "the south", do you also see it as possibly including these international agreements, possibly including transfers of cash—

Mr. Valcourt: No.

Mr. Heap: —that is, to balance up, they'll take the refugees and we will help them feed them?

Mr. Valcourt: Not at all.

Mr. Heap: Not at all?

Mr. Valcourt: No.

Mr. Heap: Can you indicate why some of these other countries might be willing to sign an agreement with us?

Mr. Valcourt: Because they also have a responsibility under the Geneva Convention and they agree that mass movement of people is an international problem and an international solution and approach would be desirable. There is no other reason why they would do that except that they are part of the international community and want to cooperate with others who have obligations. [Traduction]

Si, en tant que président de la commission, je décide que, dans le but de garantir l'uniformité du système, je tiens à ce que toutes vos décisions soient rendues par écrit, rien ne m'empêchera de le faire. Cela n'a aucune valeur juridique. Cela permettrait simplement d'améliorer le travail de la commission.

Je comprends votre point de vue, mais je crois qu'elle a ce pouvoir.

M. Allmand: Très bien.

La question que je vais maintenant vous poser ne se rapporte pas à une disposition du projet de loi; j'aimerais savoir si lors de l'élaboration de cette loi on a songé à faire ce qui est fait dans d'autres pays européens, c'est-à-dire offrir un refuge temporaire aux réfugiés pendant un certain nombre d'années, jusqu'à ce que la situation dans leur pays revienne à la normale et qu'ils puissent alors retourner chez eux? Je n'ai pas réfléchi moi-même à la question, mais comme certaines personnes me l'ont posée, je voulais voir ce qu'il en était.

M. Valcourt: On n'a pas envisagé cette question sérieusement, mais on a pensé qu'il s'agissait là d'une option. Cependant, au Canada, il ne s'agit pas simplement d'offrir une protection aux réfugiés. Nous leur donnons tous les droits...

M. Allmand: Je sais.

M. Valcourt: Il s'agit là de quelque chose de particulier au Canada. Si nous nous bornions à offrir simplement une protection aux réfugiés, nous ferions d'eux une catégorie différente de personnes, ce que nous ne faisons pas au Canada.

Une voix: Ce serait le commencement de la fin.

M. Allmand: On a envisagé la question, mais on ne l'a pas considérée comme une proposition sérieuse envisageable pour notre pays.

M. Valcourt: C'est bien cela.

M. Heap: Monsieur le ministre, en ce qui concerne le paragraphe 108.1, portant sur les accords internationaux, ceux-ci s'appliquent-ils exclusivement dans le cas d'individus qui veulent se rendre dans d'autres pays, notamment dans ce que nous appelons les pays du Sud, ou de tels accords peuvent-ils également faire intervenir des transferts de fonds...

M. Valcourt: Non.

M. Heap: . . . en d'autres termes, ces pays pourraient accepter les réfugiés et nous pourrions aider à les nourrir.

M. Valcourt: Pas du tout.

M. Heap: Vraiment?

M. Valcourt: Non.

M. Heap: Pourriez-vous nous dire pourquoi certains de ces autres pays seraient prêts à signer une entente avec nous?

M. Valcourt: Parce que ces pays sont des signataires de la Convention de Genève et qu'ils sont d'accord pour dire que les mouvements de population représentent un problème international, auquel il faut trouver une solution internationale également. La seule raison, c'est donc que ces pays font partie de la communauté internationale et veulent collaborer avec d'autres.

Mr. Heap: On the matter of removal at the border, if it concerns a person who claims to be a Canadian resident but perhaps does not have his card, what is the provision for ensuring he'll get a chance to show he's a Canadian resident? Would he be able to ask for an inquiry before an adjudicator?

Mr. Valcourt: That's what would happen, yes.

Mr. Heap: That would be automatic, would it?

Mr. Valcourt: Yes.

Mr. Heap: If he said, "I am a resident" and wanted to show it at an inquiry, there would be an inquiry, for sure.

Mr. Valcourt: Will you allow me to tell you this anecdote? It really happened. In Edmundston, my home town, we have Edmundston and the international bridge, and Madawaska Main is right there. It is a bridge about 500 feet long. So when someone walks to Madawaska—and a lot of people do that—the customs officer is at his post. So this guy went on the bridge to go to Madawaska. He had had a few drinks. He was not seen. When he got to the American side, the guy asked him for his papers. He had none. So he said, you go back. As he came back, the guy saw him for the first time. He asked, where do you come from? He said, I just came from the other side. So he asked, do you have your papers? He said no. So he said, you go back.

Mr. Allmand: Is he still there, on the bridge?

Mr. Valcourt: No, he had a good lawyer: he called me.

• 2140

Mr. Heap: I have another question. The bar associations pointed out that if a person is the subject of an inquiry before an adjudicator and wishes to make a refugee claim, he might not have the chance to do that if the adjudicator refuses to adjourn the inquiry. Have you found any technical problem there?

Mr. Valcourt: No. I am advised, Mr. Heap, that under the current interpretation of that provision, that would be possible. An adjournment could be granted to achieve that. It could be asked under the present one.

Mr. Heap: On the other hand, even if he has presented a refugee claim, in a different sort of case, there might not be a decision if eligibility is in question. There might not be a decision before the inquiry concluded. Would it be possible to require that the eligibility question would have to be determined before an adjournment if he had already made a claim?

Mr. Valcourt: Mr. Heap, the question is if eligibility is not determined while the adjudication is taking place, could the adjudication be over before eligibility is determined. Eligibility is a question of fact. It is not something that could take very long to be made. It's a factual decision. So the chances of this happening. . . If there is an inquiry or something before an adjudicator, it usually takes a lot longer than the time required to make the eligibility decision. So I don't grasp the possible problems you point to.

[Translation]

M. Heap: Au sujet du renvoi à la frontière, quelles dispositions s'appliquent dans le cas d'une personne qui est un résident canadien, mais ne porte pas sur elle sa carte de résident? Cette personne pourrait-elle demander qu'il y ait enquête devant arbitre?

M. Valcourt: C'est ce qui se passerait normalement.

M. Heap: Ce serait automatique?

M. Valcourt: Oui.

M. Heap: Si cette personne voulait prouver qu'elle est bien résidente canadienne il y aurait alors enquête dans tous les cas?

M. Valcourt: Je pourrais peut-être vous raconter ici un cas réel. Edmundston, la ville d'où je viens, se trouve d'un côté du pont international, Madawaska se trouvant de l'autre côté, en territoire américain. Le pont est de 500 pieds de long. C'est un poste frontière. Après avoir bu quelques verres, une personne a traversé le pont sans être vue des douaniers canadiens. Du côté américain, les douaniers l'ont arrêtée pour voir ses papiers. Elle n'en avait pas. Les douaniers l'ont donc renvoyée d'où elle venait. Du côté canadien, le douanier la voyait pour la première fois. Il lui a demandé d'où elle venait. Elle a répondu qu'elle venait de l'autre côté, et le douanier lui a demandé ses papiers. Elle a dit qu'elle n'en avait pas. Le douanier canadien l'a donc renvoyée d'où elle venait.

M. Allmand: Est-ce qu'elle se trouve toujours sur le pont?

M. Valcourt: Non, mais il faut dire qu'elle avait un bon avocat: moi.

M. Heap: J'aurais une autre question à poser. Les associations du Barreau ont fait remarquer que toute personne qui fait l'objet d'une enquête devant arbitre et veut présenter une demande de statut de réfugié ne pourrait peut-être pas le faire si l'arbitre refuse d'ajourner l'enquête. Avez-vous constaté que c'était une possibilité réelle à cause de questions de procédure?

M. Valcourt: Non. On me dit, monsieur Heap, que d'après l'interprétation actuelle de cette disposition, cela serait possible; un ajournement pourrait être accordé lorsqu'on le demande.

M. Heap: D'autre part, même si la demande du statut de réfugié a été présentée, il se pourrait fort bien qu'aucune décision ne soit prise si l'on se pose des questions au sujet de l'admissibilité. Il se peut fort bien qu'aucune décision ne soit prise avant que l'enquête ne soit conclue. Serait-il possible d'exiger que la question de l'admissibilité soit résolue avant l'ajournement si la demande a déjà été présentée?

M. Valcourt: Monsieur Heap, la question que l'on doit se poser est la suivante: si l'on n'a pas encore réglé la question de l'admissibilité au moment de l'audience, pourrait-on ajourner celle-ci pour se concentrer sur la question de l'admissibilité? En réalité, l'admissibilité est une question de fait qui peut se régler rapidement. La possibilité que quelque chose de ce genre. . . Les enquêtes prennent généralement beaucoup plus de temps qu'une décision en matière d'admissibilité. Je ne vois donc pas où pourrait être le problème.

Mr. Heap: You feel that probably wouldn't arise.

Mr. Valcourt: No.

Mr. Heap: I hope not.

Mr. Valcourt: But I will ask them to look at that question with our lawyers. In theory it could maybe pose a problem, but in practice, because eligibility is a factual thing you determine, it should not. But we'll look at it.

Mr. Heap: On the matter of public assistance, and excluding a person who evidently intends to support himself or herself by public assistance, I don't think there's any disagreement about the principle of that if a person expects to live here entirely at the public expense, but how is that concept of public assistance to be interpreted in that context? For example, a person may be employed, may be temporarily unemployed, may be employable and looking for work. But nowadays—

Mr. Valcourt: On that one we will propose a different wording, to capture what is clear on the French side of that version of Bill C-86.

Mr. Heap: Okay. Thank you very much.

The Chairman: Mr. Minister, thank you very much for your time tonight. It's been very helpful to us. We'll get down to the hard-core decisions next week.

We stand adjourned.

[Traduction]

M. Heap: Vous estimez donc qu'un problème de ce genre ne pourrait pas se poser.

M. Valcourt: Non.

M. Heap: Je l'espère bien.

M. Valcourt: Mais je demanderai que nos avocats se penchent sur cette question. En théorie, cela pourrait poser des problèmes, mais non pas en pratique, parce que l'admissibilité est basée sur des faits réels. Cependant, nous allons nous pencher sur la question.

M. Heap: Au sujet de l'aide publique et du fait d'exclure une personne qui de toute évidence veut dépendre entièrement de cette aide, je crois que personne ne s'oppose à un tel principe. Cependant, comment ce concept sera-t-il interprété dans un tel contexte? Ainsi, il se peut fort bien qu'une personne trouve un emploi, mais le perde temporairement, qu'elle soit employable et qu'elle cherche du travail. Cependant, à l'heure actuelle...

M. Valcourt: Nous allons proposer un libellé différent, qui reflétera clairement le sens de la version française du projet de loi C-86.

M. Heap: Très bien, merci.

Le président: Monsieur le ministre, nous vous remercions du temps que vous avez bien voulu nous consacrer ce soir. Cette séance nous a été fort utile. La semaine prochaine, nous prendrons des décisions importantes.

La séance est levée.



# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Lettermail Port payé
Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

# WITNESSES

From the Department of Employment and Immigration:

Mr. Peter Harder, Associate Deputy Minister Immigration;

Ms Laura Chapman, Director General, Policy and Program Development.

# **TÉMOINS**

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

M. Peter Harder, sous-ministre délégué immigration;

M<sup>me</sup> Laura Chapman, directrice générale, Élaboration de la politique et du programme.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Friday, October 30, 1992

Chairman: Blaine Thacker

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 14

Le vendredi 30 octobre 1992

Président: Blaine Thacker

Committee on

Minutes of Proceedings and Evidence of Legislative Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

# BILL C-86

An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof

# PROJET DE LOI C-86

Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

**TÉMOINS:** 

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

# LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-86

Chairman: Blaine Thacker

Members

Warren Allmand Harry Chadwick Joe Comuzzi Doug Fee Benno Friesen Fernand Jourdenais Dan Heap Ross Reid—(8)

(Ouorum 5)

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

# COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-86

Président: Blaine Thacker

Membres

Warren Allmand Harry Chadwick Joe Comuzzi Doug Fee Benno Friesen Fernand Jourdenais Dan Heap Ross Reid—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Santosh Sirpaul

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, OCTOBER 30, 1992 (22)

[Text]

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Harry Chadwick, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

In attendance: From the Legislative Counsel Office: Djénane Boulad, Legislative Counsel. From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Department of Employment and Immigration: Peter Harder, Associate Deputy Minister Immigration; André Juneau, Executive Director, Immigration Policy; John R. Butt, Director, Protection Policy, Refugee Affairs; Daniel Therrien, Senior Counsel, Legal Services; Laura Chapman, Director General, Policy and Program Development and Brian Grant, Director of Central Policy.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992.)

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witnesses answered questions.

At 11:12 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:25 o'clock a.m., the sitting resumed.

Questioning was resumed.

At 12:21 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m., this day.

# AFTERNOON SITTING

(23)

The Legislative Committee on Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof, met at 2:05 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Blaine Thacker, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Harry Chadwick, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais and Ross Reid.

In attendance: From the Legislative Counsel Office: Djénane Boulad, Legislative Counsel. From the Research Branch of the Library of Parliament: Margaret Young, Research Officer.

Witnesses: From the Department of Employment and Immigration: Peter Harder, Associate Deputy Minister Immigration: Laura Chapman, Director General, Policy and Program Development; Brian Grant, Director of Central

#### PROCÈS-VERBAUX

LE VENDREDI 30 OCTOBRE 1992 (22)

[Traduction]

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence, se réunit à 9 h 40 dans la pièce 269 de l'édifice de l'Ouest sous la présidence de Blaine Thacker (président).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Harry Chadwick, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

Aussi présentes: Du Bureau des conseillers législatifs: Djénane Boulad, conseillère législative. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration: Peter Harder, sous-ministre délégué, Immigration; André Juneau, directeur exécutif, Politique d'immigration; John R. Butt, directeur, Politique de la protection, Affaires des réfugiés; Daniel Therrien, avocat-conseil, Contentieux; Laura Chapman, directrice générale, Élaboration de la politique; Brian Grant, directeur, Politique centrale.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (Voir les procès-verbaux et témoignages du mardi 23 juin 1992).

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 12, la séance est suspendue.

À 11 h 25, la séance reprend.

L'audition des témoins se poursuit.

À 12 h 21, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (23)

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi de l'immigration et d'autres lois en conséquence se réunit à 14 h 05 dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest sous la présidence de Blaine Thacker (président).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Harry Chadwick, Benno Friesen, Dan Heap, Fernand Jourdenais et Ross Reid.

Aussi présentes: Du Bureau des conseillers législatifs: Djénane Boulad, conseillère législative. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Young, attachée de recherche.

Témoins: Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration: Peter Harder, sous-ministre délégué, Immigration; Laura Chapman, directrice générale, Élaboration de la politique; Brian Grant, directeur, Politique centrale; André Juneau, Policy; André Juneau, Executive Director, Immigration Policy; John R. Butt, Director, Protection Policy, Refugee Affairs and Susan Gregson, Director, International Service and Program Coordinator. From the Canadian Security and Intelligence Service: Marlyn Major, Director General, Security Screening. From the Department of Justice: Eric Bowie, Associate Deputy Minister, Litigation Sector.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Monday, June 22, 1992 relating to Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 23, 1992.)

The Committee resumed consideration of Clause 1.

The witnesses answered questions.

At 3:58 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m., Tuesday, November 3, 1992.

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

directeur exécutif, Politique d'immigration; John R. Butt, directeur, Politique de la protection, Affaires des réfugiés; Susan Gregson, directrice, Service international et coordonnatrice des programmes. Du Service canadien du renseignement de sécurité: Marlyn Major, directrice générale, Filtrage de sécurité. Du ministère de la Justice: Eric Bowie, sous-ministre délégué, Secteur du contentieux.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 22 juin 1992, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. (Voir les procès-verbaux et témoignages du mardi 23 juin 1992).

Le Comité reprend l'étude de l'article 1.

Les témoins répondent aux questions.

À 15 h 58, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au mardi 3 novembre 1992, à 14 heures.

La greffière du Comité

Santosh Sirpaul

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Friday, October 30, 1992

• 0938

The Chairman: I call the meeting to order. We're resuming consideration of Bill C-86, an act to amend the Immigration Act and other acts in consequence thereof. We are on clause 1 of the bill.

We're privileged to have before us this morning Mr. Peter Harder, Associate Deputy Minister Immigration; Mr. André Juneau, Executive Director, Immigration Policy; Ms Laura Chapman, Director General, Policy and Program Development; and Mr. Daniel Therrien, Senior Counsel, Legal Services.

Welcome, Mr. Harder. I gather from talking to you earlier that you don't have any opening remarks.

Mr. Peter Harder (Associate Deputy Minister, Immigration, Department of Employment and Immigration): That's right, Mr. Chairman. I thought the minister said it all last night and I'd save the committee some time. I also want to indicate that I have other officials behind me who, if we get to questions that are highly technical, I will call to the table if the chair agrees.

The Chairman: Today's session is designed to respond to technical questions that any members may have on parts of the bill and meaning of clauses or intended meaning of clauses, etc. We'll go the same route as last night.

Mr. Allmand, if you would start us off, we'll go to half-hour sessions.

• 0940

Mr. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce): I want to start with those clauses of the bill that require two votes by the IRB instead of one vote: what you might call the "split-decision" clause. I would like to hear from you... Again, this is a question I wanted to put to the minister but didn't have time to last night. I and many members of the public who came before the committee can't understand why it was necessary to provide that in three cases two votes would be required for a person to be recognized as a refugee and in all the other cases only a split decision. Why is the government making a change?

On the one hand, the minister is saying the way things are working out now is quite good, the board has improved considerably, Mr. Fairweather did a wonderful job, the time delays have been cut back. Then, all of a sudden we get a proposal that says in certain cases some applicants have to get two votes—which, by the way, in my view will add to the delays, because first of all you're going to have to decide whether in some cases an applicant needs two votes or he will require only one vote. What was the rationale for putting this heavier burden on some applicants before the board than others?

[Traduction]

#### TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le vendredi 30 octobre 1992

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence. Nous en sommes à l'article 1 du projet de loi.

Nous sommes heureux d'accueillir ce matin M. Peter Harder, sous-ministre délégué (Immigration); M. André Juneau, directeur exécutif, Politique de l'immigration; M<sup>me</sup> Laura Chapman, directrice générale, Elaboration de la politique et du programme; et M. Daniel Therrien, avocat-conseil, Contentieux.

Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur Harder. Je crois comprendre, d'après la conversation que nous avons eue plus tôt, que vous n'avez pas de déclaration préliminaire à faire.

M. Peter Harder (sous-ministre délégué (Immigration), ministère de l'Emploi et de l'Immigration): C'est exact. monsieur le président. Selon moi, le ministre a tout dit hier soir et j'ai pensé épargner du temps au comité. Je tiens aussi à indiquer que d'autres fonctionnaires m'accompagnent et que, dans le cas de questions très techniques, je les inviterai à y répondre, si le président est d'accord.

Le président: La séance d'aujourd'hui vise à répondre aux questions techniques que les membres pourraient vouloir poser sur le projet de loi et le sens réel ou voulu de ses articles, notamment. Nous procéderons comme hier soir.

Monsieur Allmand, si vous voulez commencer, nous ferons des séances d'une demi-heure.

M. Allmand (Notre-Dame-de-Grâce): Je tiens à commencer par les dispositions du projet de loi qui exigent les deux voix de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié plutôt qu'une seule, l'article sur les «cas de partage». J'aimerais entendre votre point de vue là-dessus. . J'aurais voulu poser cette question au ministre, mais je n'en ai pas eu le temps hier soir. À l'instar de nombreux particuliers ayant comparu devant le comité, je ne saisis pas pourquoi on exige deux voix pour qu'une personne soit considérée un réfugié dans trois circonstances, alors qu'une décision partagée suffit dans tous les autres. Pourquoi le gouvernement apporte-t-il ces modifications?

D'un côté, le ministre affirme que le processus fonctionne bien, que la Commission s'est beaucoup améliorée, que M. Fairweather a fait un excellent travail et que les délais ont été réduits. Puis, tout à coup, on propose que, dans certaines circonstances, le requérant obtenir deux voix—ce qui, soit dit en passant, prolongera les délais, à mon avis, parce qu'il faudra d'abord déterminer dans quels cas il faut deux voix et dans lesquels une seule suffit. Pourquoi certains requérants comparaissant devant la Commission doivent—ils satisfaire à des critères plus sévères que d'autres?

Mr. Harder: Mr. Allmand, let me make a couple of general points and then some specific ones. First, I think everybody has acknowledged we're talking about a relatively small set of cases. The experience of the board in the last three years would indicate that in less than 1% of the cases has there been a split decision. But what was important, we felt, was to distinguish in the three circumstances—

 $\mbox{Mr.\,Allmand:}$  Excuse me. The less than 1% are not related to these three grounds.

Mr. Harder: No, but just generally. Unanimity has characterized the decision-making of the board.

Mr. Allmand: Yes.

Mr. Harder: Let me put it that way. From a policy perspective, though, there was some worth in providing, within the Canadian determination system, a way of incorporating the growing jurisprudence on, or concept of, safe country. That is, when the United Nations High Commissioner for Refugees has, in the course of the last few years, indicated certain countries were safe... Hungary and Poland, for example, after the democratization, were judged by the UNHCR as safe. That is not to say an individual could not allege persecution from that country, or indeed be found to be a convention refugee. It was a way of indicating—

 $\mathbf{Mr.\,Allmand:}$  Excuse me. I don't know what you. . . When you talk about safe country now, are you in fact—

**Mr. Harder:** Prescribed countries being countries that respect human rights.

Mr. Allmand: I'm going to get to that in a second, because that's a different wording from the "safe third country"—

Mr. Harder: That's correct. It's a different concept.

Mr. Allmand: They are two different lists altogether.

Mr. Harder: That's correct. So it was a way of incorporating into our experience what the concept of safe country is. Of course we would want to acknowledge that you could still make a claim from those countries, but it would be a claim that would be heard in the context of the double decision—maker.

In the case of return to a country of alleged persecution during the course of the claim, with documentation, that is more of a statement of symbolic value than that we expect to hear a lot of cases involving those circumstances. I should also point out that it is up to the IRB to determine how the split-decision provisions are dealt with. The minister wil not be intervening to determine whether or not there are valid reasons. That's for the panel to decide.

Mr. Allmand: Yes, but the panel will still be obliged to take these three grounds—

Mr. Harder: Into consideration, yes.

Mr. Allmand: They can't suspend them or set them aside.

[Translation]

M. Harder: Monsieur Allmand, permettez-moi de faire une ou deux observations générales et puis de rentrer un peu plus dans les détails. D'abord, je crois qu'on reconnaît bien que cette mesure s'applique à un nombre de cas assez restreint. L'expérience acquise au cours des trois dernières années montre que la Commission a rendu des décisions partagées dans moins de un pour cent des cas. Mais nous avons jugé important de distinguer les trois circonstances. . .

M. Allmand: Je m'excuse, mais le un pour cent des décisions partagées n'a aucun rapport avec ces trois motifs.

M. Harder: Non, ce n'était qu'une observation générale. Les décisions rendues par la Commission sont en général unanimes.

M. Allmand: Oui.

M. Harder: Disons que, pour ce qui est de la politique, il apparaissait utile d'intégrer, d'une façon quelconque, dans notre système de détermination du statut de réfugié, les cas de plus en plus nombreux où le concept de pays sûr intervient. En effet, au cours des dernières années, le Haut Commissariat pour les réfugiés a indiqué que certains pays étaient sûrs...comme la Hongric et la Pologne après leur démocratisation. Ce qui ne veut pas dire qu'une personne ne peut pas prétendre se sentir persécutée par ce pays ou encore qu'elle ne peut pas être considérée comme un réfugié au sens de la Convention. C'est une façon d'indiquer...

M. Allmand: Je m'excuse, mais je ne sais pas où vous... Par pays sûr, parlez-vous en fait...

M. Harder: Des pays qui respectent les droits de la personne.

M. Allmand: J'y arrive dans un instant parce que ce n'est pas la même chose que le «tiers pays sûr»...

M. Harder: C'est exact. C'est un concept différent.

M. Allmand: Les deux listes sont complètement différentes.

M. Harder: C'est exact. C'était donc une façon d'intégrer la notion de pays sûr dans la pratique. Bien sûr, nous ferons savoir que nous admettons encore les revendications en provenance de ces pays, mais elles nécessiteraient deux décisions favorables.

Pour ce qui est du cas où l'intéressé a séjourné dans le pays qu'il a quitté de crainte d'être persécuté, après avoir réclamé le statut de réfugié, documentation à l'appui, il est plutôt symbolique parce que nous ne nous attendons pas à entendre beaucoup de cas pareils. Je dois souligner qu'il appartient à la Commission de déterminer l'application des dispositions sur la décision partagée. Le ministre n'interviendra pas pour décider s'il s'agit de raisons valables. C'est aux membres de décider.

M. Allmand: Oui, mais les membres seront toujours obligés de prendre ces trois critères. . .

M. Harder: En considération, oui.

M. Allmand: Ils ne peuvent les mettre de côté.

[Traduction]

• 0945

Mr. Harder: That's correct. But I think they would be disposed of reasonably quickly in the course of the hearing. We feel it is an important message and an important inclusion now in the Canadian determination system, particularly with respect to the safe country or as the wording here states: a country which respects human rights.

Mr. Allmand: This is directed through you to the minister. I think this is a very serious mistake. It's going to lead to a lot of inequity and confusion to have certain applicants before the board subject to two votes for recognition and others only subject to one or a split-decision vote. To imply that these things are more serious than some other things... I think you are going to find that there are going to be notable cases where some people are going to be turned down because they don't get the two votes; they only get one. They will be turfed out of the country. Other persons, however, with what many Canadians consider to be more serious grounds perhaps, will be admitted on one vote.

I think this is inserting an unnecesary complication into a system that at that point was working well. I think the one out of two votes was working well, even though, as you say, in the majority of cases there were two votes. I have great fear for this and I thank you for the explanation. I want to get into the details of the thing, though. Mr. Heap asked some of this last night.

In clause (a) it says "where there are reasonable grounds to believe that a person without valid reason has destroyed or disposed of documents". I think Mr. Heap asked the minister what he had in mind by "without valid reason." I don't think we got an answer last night. You've just said that this would be left to the board. But we are passing legislation, we are legislators. When we vote on something we have to have some idea of what we are voting. What are examples of what "without valid reason" would be? What would be a good reason to destroy your document and what would not be a good reason?

Mr. Harder: I would think a panel would want to consider the reasons for which documentation was destroyed. If they were germane to escape in the circumstances of the claim, the panel would conclude that those were valid reasons. I don't want to interpret for the panel, because that is the responsibility of the panel in the context of the claimant's story, but "valid reason" is intended to provide for those circumstances that we could all contemplate where there may be good reasons. This provision should take those circumstances into account.

Mr. Allmand: As legislators here, we are asked to buy a pig in a poke. As far as I am concerned, the split-decision system is a good system. In this case we're asked to accept a two-vote system but with wording that not even the minister

M. Harder: C'est vrai. Mais je pense qu'on règlerait le cas assez rapidement au cours de l'audience. Nous estimons que ces critères sont importants et qu'il est temps de les intégrer dans le système de détermination de statut de réfugié, surtout lorsqu'il s'agit de pays sûrs, ou, pour reprendre la même formulation, de pays qui respectent les droits de la personne.

M. Allmand: Je m'adresse ici au ministre par votre entremise. Je crois que c'est une erreur très grave qui va entraîner beaucoup d'injustice et de confusion parce que certains requérants comparaissant devant la Commission devront obtenir deux voix favorables pour que leur statut de réfugié soit reconnu tandis que d'autres n'auront besoin que d'une voix ou d'une décision partagée. Présumer que ces raisons comptent plus que d'autres... Je pense que vous allez vous rendre compte qu'il y aura des cas notables de personnes dont la demande sera rejetée parce qu'elles n'auront pas obtenu deux voix, mais seulement une. Elles seront renvoyées du pays, tandis que d'autres seront admises avec une seule voix alors que leurs motifs peuvent être plus sérieux aux yeux de nombreux Canadiens.

À mon avis, on complique un système qui fonctionnait bien jusqu'ici. On se tirait bien d'affaire en n'exigeant qu'une voix sur deux, même si, comme vous le dites, la décision était unanime dans la majorité des cas. Cette mesure m'inquiète beaucoup et je vous remercie de vos explications. Je tiens toutefois à obtenir d'autres précisions. M. Heap s'est interrogé en partie là-dessus hier soir.

L'alinéa a) est le suivant: «il y a des motifs raisonnables de croire que l'intéressé, sans raison valable, a détruit ses papiers d'identité ou s'en est départi;». Je pense que M. Heap a demandé au ministre ce qu'il entendait par «sans raison valable». On n'a pas vraiment répondu à la question hier soir. Vous venez de dire que c'est la Commission qui en déciderait. Mais nous adoptons des lois, nous sommes des législateurs. Pour nous prononcer, nous devons savoir de quoi il s'agit. Quand n'y aurait-il pas de raison valable de détruire ses papiers d'identité et quand y aurait-il raison valable de le faire?

M. Harder: Je pense que les commissaires examineraient les raisons pour lesquelles les papiers ont été détruits. Si c'était pour faciliter la fuite vu les circonstances de la revendication, ils concluraient que les raisons étaient valables. Je ne veux pas interpréter le travail des commissaires parce que c'est à eux de décider en fonction de l'histoire du revendicateur; mais l'expression «raison valable» vise à prévoir les circonstances où le requérant a eu de bonnes raisons de détruire ses papiers. Cette disposition tient compte de ces circonstances.

M. Allmand: En tant que législateurs, on nous demande d'acheter un chat en poche. Le mécanisme de la décision partagée me paraît valable. Mais ici on nous demande d'approuver un système à deux voix dont ni le ministre ni

or yourself can explain what it might be about. My reaction to that is if you can't tell me, let's strike out (a); let's not have a requirement for two votes where there are destroyed or disposed documents, especially since the Geneva Convention says that the lack of documents should not be used against the rights of the claiming refugee.

Here we are asked to add a new element to the decision process where we can't even visualize what the valid reasons would be.

Mr. Harder: Mr. Allmand, with respect, we can visualize what circumstances they might be. A valid reason, as I said, may be where the documents were not available in the context of the flight from the country of alleged persecution, and the panel would have to take that into account. It's not a pig in a poke, but obviously we cannot contemplate every claimant's story as to what would be or would not be a valid reason. We want to leave that judgment to the finders of fact.

#### • 0950

Mr. Allmand: All I can say as a legislator is it would not be reasonable for me to vote for that proposed section, in that I'm going out on a limb and changing the system from a split decision to a double vote on the basis of something I really don't understand. So I would be obliged to vote against that section.

Let's move down to countries that respect human rights. Does Canada respect human rights? We've had aboriginal people go to the human rights commission of the United Nations in Geneva claiming that Canada has not respected human rights. In my own province we have people going to the human rights commission in Geneva on the basis of Bill 178 on freedom of expression. During the Second World War we put Japanese Canadians into concentration camps. I hope we would never do it again. And I could say that the British were not respecting human rights in Northern Ireland.

It says in proposed subsection 114(1)(s.1) that the Governor in Council will decide which countries these are. Again, I'm trying to put myself in the shoes of the people in cabinet who are going to put out a list of countries that respect human rights and a list of countries that don't respect human rights. From a diplomatic point of view, it is going to be rather interesting which countries they are going to put on the list that don't respect human rights. There are some far-out examples. But as soon as Canada publishes its list of countries that don't respect human rights. . .

Anyway, once again, do you have any countries in mind right now?

Mr. Harder: Let me first say that there is no list contemplated of countries that don't respect human rights. It is the reverse: what's contemplated is a list of countries that do respect human rights. Now, you can draw your implications, but I think we would all agree that the treatment of human rights in let's say Hungary today is significantly different from the treatment of human rights in central Europe five years, ten years ago. The UNHCR, with

# [Translation]

vous pouvez nous expliquer le libellé. Si vous ne pouvez pas nous l'expliquer, éliminons l'alinéa a); n'exigeons pas deux voix quand les papiers sont détruits ou perdus, surtout que, selon la Convention de Genève, l'absence de papiers ne doit pas nuire au revendicateur du statut de réfugié.

On nous demande d'approuver un nouveau motif de décision quand nous ne savons même pas quelles seraient ces raisons valables.

M. Harder: Monsieur Allmand, avec tout le respect que je vous dois, nous pouvons envisager les circonstances dans lesquelles il y aurait raison valable. Les commissaires devront tenir compte des cas où le revendicateur n'a pas de papiers parce qu'il a pris l'avion en provenance d'un pays où il craint d'être persécuté. Ce n'est pas un facteur inconnu mais, de toute évidence, nous ne pouvons envisager toutes les possibilités de raisons valables. Nous laissons à ceux qui constatent les faits le soin de se prononcer là-dessus.

M. Allmand: En tant que législateur, je ne peux, honnêtement, voter pour l'article proposé en prenant le risque de faire changer le système pour exiger deux voix plutôt qu'une décision partagée pour des raisons que je ne comprends pas. Je serais obligé de m'opposer à cet article.

Passons maintenant aux pays qui respectent les droits de la personne. Le Canada respecte-t-il les droits de la personne? Nos autochtones sont allés déclarer devant la commission des droits de la personne des Nations Unies, à Genève, que le Canada ne respectait pas les droits de la personne. Des citoyens de ma province ont fait de même prétextant que le projet de loi 178 ne respectait pas la liberté d'expression. Durant la Seconde Guerre mondiale, nous avons incarcéré des Canadiens japonais dans des camps de concentration. J'espère que nous ne le referons jamais. Et je pourrais dire que les Britanniques ne respectent pas les droits de la personne en Irlande du Nord.

Le projet d'alinéa 114(1)s.1) stipule que le gouverneur en conseil déterminera quels pays respectent les droits de la personne. J'essaie de me mettre dans la peau des membres du Cabinet qui dresseront la liste des pays qui respectent les droits de la personne et de ceux qui ne les respectent pas. Sur le plan diplomatique, ce sera intéressant de prendre connaissance de la liste des pays qui ne les respectent pas. Il y a des exemples exceptionnels. Mais dès que le Canada publie sa liste de pays qui ne respectent pas les droits de la personne...

Quoi qu'il en soit, avez-vous des pays en tête dans le moment?

M. Harder: Permettez-moi d'abord de préciser qu'on n'envisage pas de dresser une liste des pays ne respectant pas les droits de la personne mais, au contraire, d'en dresser une des pays qui les respectent. Vous pouvez tirer vos conclusions, mais, selon moi, nous admettons tous que les droits de la personne, disons en Hongrie, aujourd'hui, sont bien différents de ce qu'ils étaient en Europe centrale il y a cinq ou dix ans. Le Haut Commissariat pour les réfugiés, qui

whom obviously there would be consultations in developing this list, indicated that when Madam Ogata indicated that the concept of safe country was one the protection committee of the UNHCR was very comfortable with. What we are seeking to do here is to provide an opportunity for the Governor in Council to make that observation with respect to human rights, particularly in the aftermath of significant democratization and positive human rights infrastructure.

Mr. Allmand: I feel this proposed section is going to be an absolute mess in administration and interpretation and is going to lead to a lot of serious problems, and I've tried to bring that out, but now I'm going to move on to something else.

The next is the definition of "safe third country", and I refer to the report of the Senate. And by the way, I congratulate the Senate; I believe this was an excellent report. And it's a unanimous report. Both the Conservatives and the Liberals were unanimous; I don't know if there are any independents.

In any case, with respect to the safe third country, they say that if we have a such a provision as returning people to safe third countries—and now I'm thinking of the powers given to the senior immigration officer on eligibility:

Compliance with the *Convention Relating to the Status of Refugees* in general, rather than just Article 33 thereof, should be a precondition to the designation of any country as one to which claimants could be returned.

So the first thing they say is it shouldn't be just adherence to article 33 but compliance with the entire convention. And secondly, they say:

All countries to be prescribed as countries to which refugee claimants could be returned must agree to determine the claims returned to them on their merits, and must have refugee determination systems that comply with Canadian principles of fundamental justice.

#### • 0955

In other words, they are saying that not only must they adhere to the entire convention, but they should have a refugee determination process that is at least as good as our own. That makes sense to me. In other words, if we are going to return somebody to another country, then they should have at least the same chances as they would have in Canada.

The minister referred to the Senate report. The Senate report on this makes good sense to me. My first preference would be to get rid of the safe third country concept altogether; but if we could not, then the Senate's proposals make sense. Would you tell me why the government would not accept the Senate proposals and why we must simply rely on adherence to article 33 rather than what the Senate says?

Mr. Harder: Let me see if I can respond to the series of questions you have posed.

On adherence to article 33, it is the pith and substance of non-refoulement, which in respect of the application of the concept of safe country is the most important article.

#### [Traduction]

serait consulté pour l'établissement de cette liste, a indiqué que, de l'avis de M<sup>me</sup> Ogata, le concept de pays sûr est approuvé par le comité de la protection du Haut Commissariat pour les réfugiés. Nous visons, dans ce cas, à offrir au gouverneur en conseil l'occasion d'apporter cette précision au sujet des droits de la personne, particulièrement à la suite de la grande vague de démocratisation et de l'établissement d'une infrastructure favorable aux droits de la personne.

M. Allmand: À mon avis, cette disposition sera très difficile à administrer et à interpréter et elle causera bien des problèmes et c'est ce que j'ai voulu faire ressortir. Je vais maintenant passer à autre chose.

J'aimerais m'arrêter sur la définition de «tiers pays sûr». Je fais ici référence au rapport du Sénat. Je tiens, en passant, a féliciter le Sénat pour cet excellent rapport qui est unanime. Et les Conservateurs et le Libéraux ont fait l'unanimité; je ne sais pas s'il y a des sénateurs qui s'en sont dissociés.

Quoi qu'il en soit, au sujet du tiers pays sûr, selon les sénateurs, s'il y a une disposition sur le renvoi des revendicateurs dans un tiers pays sûr—et je pense ici aux pouvoirs accordés aux agents principaux pour ce qui est de la recevabilité des demandes:

Le respect de l'ensemble de la *Convention relative au statut des réfugiés*, et non seulement de son article 33, serait une condition préalable pour que l'on puisse refouler des revendicateurs vers des pays ainsi désignés.

Donc, les sénateurs établissent, dès le départ, qu'il faudrait qu'il y ait respect non seulement de l'article 33 de la convention, mais de la convention dans son ensemble. Et deuxièmement, les sénateurs précisent en substance que:

Tous les pays où des revendicateurs du statut de réfugié pourraient être renvoyés doivent accepter d'examiner les demandes des revendicateurs en fonction de leur mérite et doivent avoir des systèmes de détermination du statut de réfugié qui soient conformes aux principes canadiens de la justice fondamentale.

Autrement dit, selon le rapport, ces pays doivent non seulement respecter la convention toute entière, mais disposer d'un processus de reconnaissance du statut de réfugié au moins aussi bon que le nôtre. À mon avis cela se tient. Autrement dit, si nous devons renvoyer quelqu'un dans un autre pays, cette personne devrait avoir au moins les mêmes chances que lui offrirait le Canada.

Le ministre a fait allusion au rapport du Sénat, qui se tient très bien selon moi. Je préférerais bien sûr que l'on se débarrasse du concept de tiers pays sûr; mais si cela était impossible, j'opterais alors pour les propositions du Sénat. Voulez-vous me dire pourquoi le gouvernement rejetterait les propositions du Sénat et pourquoi nous devons simplement accepter l'article 33 plutôt que les propositions du Sénat?

M. Harder: Voyons si je puis répondre à vos questions.

En ce qui concerne le respect de l'article 33, l'essence même du non-refoulement, c'est, du point de vue de l'application du concept du tiers pays sûr, l'article le plus important.

What we wanted to ensure was that article 33 was the one that was in place and being respected. There are cases where countries have adhered to the convention, but article 33 perhaps has not been respected as closely as we would wish. What we are trying to underscore by referring to article 33 is the importance of non-refoulement in the application of prescribed countries.

With respect to the whole concept of safe country—and you referred to the Senate report—clearly the minister said yesterday that bilateral or multilateral agreements are the preferred way to go. I think that—

Mr. Allmand: On that, if the minister had said that, yes, it is the preferred way to go and we will not sign an agreement with a country that does not have a system that is more or less equivalent to ours, as suggested by the Senate, then I would say that is well and good. But he has not said that. Bilateral agreements do not mean that we are going to insist on criteria and stringent standards. Or does it?

Mr. Harder: In the context in which we have always discussed bilateral agreements, we have talked of the principles of the Dublin Convention. We have talked of the principles of the parallel accord to the Dublin Convention.

It would be worth reminding ourselves of the testimony before this committee by Professor Guy Goodwin-Gill, who pointed out that we are in the early stages of the development of a broader-based, international regime of protection and that Canada must be concerned with meaningful international standards of protection of the refugee in asylum and that we should make our input in terms of ensuring that those international regimes are of the highest standards. But—these are his words, not mine—we should not be too arrogant about saying our system is the only system in the world that provides protection. There are other systems that are worthy.

Mr, Allmand: Excuse me; the Senate did not put it in those terms.

Mr. Harder: No, no. I said his words, those of Guy Goodwin-Gill, his testimony before the Senate, which I would—

Mr. Allmand: Yes. The Senate says we should have a refugee determination system that complies with Canadian principles of fundamental justice. That was their recommendation.

By the way, I think if we incorporated into the bill the Senate recommendations for safe third country, many people would not be opposed to it, because it would mean that if you did return somebody to a so-called safe third country, there would be equivalent protections, acceptable protections.

I still cannot understand why we would not accept the Senate recommendations, but I will go on to some other points. By the way, I have amendments on both this matter and the one I just spoke about with the two votes and the split decision, so I suppose we will argue that again next week.

[Translation]

Nous voulions faire en sorte que l'article 33 figure dans le projet de loi et soit respecté. Il y a des cas où les pays ont respecté la convention, mais il a pu arriver que l'article 33 ne l'ait pas été autant que nous l'aurions voulu. Ce que nous essayons de faire ressortir en invoquant l'article 33, c'est l'importance du non-refoulement dans l'application du principe des pays désignés.

En ce qui concerne le concept du pays sûr—et vous avez parlé du rapport du Sénat—le ministre a bien dit hier que l'on préférerait recourir aux accords bilatéraux ou multilatéraux. Je crois que...

M. Allmand: À ce sujet, si le ministre avait bien dit qu'il faut travailler en ce sens et que l'on ne signera pas d'accord avec un pays qui ne dispose pas d'un système plus ou moins équivalent au nôtre, comme l'a proposé le Sénat, alors je dirais que c'est parfait. Mais ce n'est pas ce qu'il a dit. Les accords bilatéraux ne signifient pas que nous allons insister sur des critères et des normes strictes. N'est-ce pas?

M. Harder: Dans le contexte où nous avons toujours discuté d'ententes bilatérales, nous avons parlé des principes de la Convention de Dublin. Nous avons parlé des principes de l'accord parallèle à la Convention de Dublin.

Il vaut la peine de nous remémorer les propos qu'a tenus devant ce comité le professeur Guy Goodwin-Gill, qui a fait remarquer que nous en sommes au tout début de l'élaboration d'un régime international plus général de protection et que le Canada doit s'interroger sur des normes internationales significatives de protection en ce qui concerne le demandeur d'asile et que nous devrions intervenir pour faire en sorte que ces régimes internationaux respectent les normes les plus élevées. Mais—et je cite ses propres paroles—nous ne devrions pas dire d'un ton trop arrogant que notre système est le seul au monde qui assure la protection. Il existe d'autres systèmes valables.

M. Allmand: Je vous demande pardon mais ce n'est pas les propos qu'a tenus le Sénat.

M. Harder: Non. J'ai parlé de ses propos, de ceux de Guy Goodwin-Gill, de son témoignage devant le Sénat. . .

M. Allmand: Oui. Le Sénat estime que nous devrions disposer d'un système de reconnaissance du statut de réfugié qui respecte les principes canadiens de justice fondamentale. Il s'agit là de leur recommandation.

Soit dit en passant, je crois que nous avons inclus dans le projet de loi les recommandations du Sénat concernant les tiers pays sûrs, et nombre de personnes ne s'y opposeraient pas—parce que cela voudrait dire que si nous renvoyons quelqu'un dans un de ces tiers pays sûrs, il disposerait d'une protection équivalente, acceptable.

Je ne comprends toujours pas pourquoi nous n'accepterions pas les recommandations du comité du Sénat, mais je passerai à autre chose. Soit dit en passant, deux des amendements proposés sur ces deux points et celui dont je viens tout juste de parler portent sur les deux voix et le cas de partage. Je suppose donc que nous discuterons de nouveau là-dessus la semaine prochaine.

I have some more technical ones. With respect to the streaming and the management of the immigration system, as you know, when one applies to be an immigrant in any class, one must pay a fee. I think the standard fee is \$350, although that might have changed.

• 1000

Mr. Harder: It varies, depending on-

**Mr. Allmand:** Well, it's up there. That's not a great amount of money for us, but for somebody from India or Latin America that is a lot of money.

If somebody has paid his application fee and the thing is moving along, and all of a sudden the government, using the new powers it will have, decides to set aside and not consider applicants in a certain stream, would the government return the fees to such a person?

Mr. Harder: In the context of retroactivity, if we were to use retroactivity in the example you cite, we would reimburse the claimant for any processing fees, recognizing that the application's disqualification from the pool is explicitly related to a change of government policy.

Mr. Allmand: That's good, because this is the first time we've heard that from the government. There was some serious concern that we were going to collect fees and then retroactively say that we were not going to consider those applications and just keep the money. This seemed unfair. I thank you for that answer.

I refer to paragraph 19(1)(b), the part on welfare, and the phrase "persons who there are reasonable grounds to believe are or will be unable or unwilling to support themselves", and then we have the new phrase "other than those that involve public assistance". In his introductory speech last night the minister didn't make any reference to that, but in answer to a question he said that they were going to amend those words to be closer to the French text, which says n'impliquant pas l'aide sociale.

I have an amendment that would make it clear that public assistance did not mean unemployment insurance or worker's compensation, which are programs to which you contribute. Some people would call them public assistance but they're really insurance programs. I would like to know whether you would make it clear that public assistance did not include unemployment insurance and worker's compensation. Further, what is the purport of the amendment that you do intend to make on the wording, using the words "public assistance"?

Mr. Harder: As you said, the minister indicated yesterday that he was prepared to contemplate an amendment. It would be social assistance, which is clearly identified as welfare, and by implication of course doesn't include the programs to which you referred. When the committee gets to clause by clause, it would want to consider the wording which is designed to meet your concerns.

[Traduction]

J'ai d'autres points plus techniques. En ce qui concerne la rationalisation et la gestion du régime d'immigration, comme vous le savez, lorsque quelqu'un présente une demande d'immigration dans n'importe quelle catégorie, il doit acquitter un droit. Je crois que celui-ci se chiffre en moyenne à 350\$, mais ce n'est peut-être plus le cas.

M. Harder: Le montant varie en fonction de...

M. Allmand: Eh bien, c'est un montant élevé pour eux. Cela ne l'est pas pour nous, mais pour quelqu'un venant de l'Inde ou de l'Amérique latine cela représente beaucoup d'argent.

Si quelqu'un a acquitté son droit et que sa demande est prise en considération, mais que tout à coup le gouvernement usant de ses nouveaux pouvoirs décide de ne pas accepter les demandes d'un certain groupe de revendicateurs, rembourserait-il alors les droits à cette personne?

M. Harder: En ce qui concerne la rétroactivité, si nous devions y recourir dans l'exemple dont vous parlez, nous rembourserions tous les droits qu'a versés le revendicateur pour que sa demande soit traitée, reconnaissant que l'exclusion de la demande est explicitement associée à un changement de politique gouvernementale.

M. Allmand: Voilà qui est bien, car c'est la première fois que le gouvernement tient de tels propos. Certains craignaient que le gouvernement perçoive ces droits et que, rétroactivement, il déclare que ces demandes étaient irrecevables et garde l'argent. Cela aurait été injuste. Je vous remercie de votre réponse.

Je me reporte à l'alinéa 19(1)b), où il est question d'assistance sociale, ainsi qu'au passage suivant: «celles dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles n'ont pas la capacité ou la volonté présente ou future de subvenir à leurs besoins», suivi de la nouvelle expression «n'impliquant pas l'aide sociale». Dans ses remarques liminaires, hier soir, le ministre n'a pas parlé de cet aspect, mais en réponse à une question, il a dit que l'on modifierait le libellé du texte anglais pour qu'il corresponde davantage à la version française, où l'on dit «n'impliquant pas l'aide sociale».

J'ai ici un amendement qui préciserait que l'aide sociale ne s'entend pas de l'assurance-chômage ni de l'indemnisation des accidents du travail, qui sont des programmes auxquels vous contribuez. D'aucuns les appelleraient de l'aide sociale, mais il s'agit vraiment de programmes d'assurance. J'aimerais savoir si vous avez l'intention de bien préciser que l'aide sociale n'inclut pas l'assurance-chômage et l'indemnisation des accidents du travail. Par ailleurs, que laisse entendre l'amendement que vous comptez apporter au libellé, en utilisant les mots «public assistance»?

M. Harder: Comme vous l'avez dit, le ministre a déclaré hier qu'il était disposé à apporter un amendement. Il s'agirait de l'expression «social assistance», qui renvoie manifestement à l'aide sociale, et qui implicitement, bien sûr, n'inclut pas les programmes auxquels vous avez fait allusion. Lorsque le comité étudiera le projet de loi article par article, il voudra étudier le libellé conçu pour apaiser vos craintes.

Mr. Allmand: This morning we weren't able to hear from the administrators of the Federal Court and we'll have an opportunity this afternoon. Will you officials be here this afternoon as well?

Mr. Harder: What I thought would be best, if the committee agrees, is that when the Department of Justice officials, the Associate Deputy Minister of Justice, who will be answering questions with respect to the Federal Court and CSIS, are here we would be here as well so that if there are questions they in their responses indicate would best be answered by the department you wouldn't be whip-sawed. We would be here and follow through.

Mr. Allmand: That's good. I was going to ask that this be the

Mr. Reid (St. John's East): They also don't want to be whip-sawed.

Mr. Allmand: They're all in the same government.

Mr. Harder: I hadn't thought of that, Mr. Reid

Mr. Allmand: Doesn't the right hand always know what the left hand is doing?

Anyway, there was testimony before the committee regarding the provisions in clause 112 and some other provisions. While we're cutting down, or hope to cut down, on any potential backlogs before the IRB, backlogs are building up now in the Federal Court on appeals, and section 112 will start them off with a huge backlog. I think one witness said they will be transferring 1,500 cases from the court of appeal to the trial division.

• 1005

I'm going to ask some questions of the administrators this afternoon, but before I do, I wonder how you respond to that concern by lawyers who do a lot of work in this field. The waiting time now, and what might happen. . . Everyone will want to, and there are a lot of appeals right now.

Mr. Harder: Mr. Allmand, you've identified one of the problems of the existing system: that is, too long a period for the appeal to be heard. The transition provisions to which you refer have to be read also in the context of additional judges in the trial division. The act provides for six additional judges, I believe, and for the use of supernumerary judges.

Mr. Allmand: This clause provides. . .?

Mr. Harder: Yes.

Mr. Allmand: What clause is that?

Mr. Harder: I'll ask my lawyers.

Mr. Allmand: All right. So this bill, which is an immigration bill, provides for—

Mr. Harder: Other acts in consequence thereof. So what we are seeking to do is to address the problem to which you correctly identified some priority ought to be attached and provide for additional judges. The trial division itself we believe will be more efficient, in the sense of there being one judge to hear the case.

[Translation]

M. Allmand: Ce matin nous n'avons pu entendre les administrateurs de la Cour fédérale, mais nous aurons l'occasion de le faire cet après-midi. Vos représentants seront-ils aussi ici cet après-midi?

M. Harder: Ce que j'ai cru qui serait le mieux, si les membres du comité sont d'accord, c'est qu'au moment où le représentant du ministère de la Justice, le sous-ministre adjoint de la Justice, qui répondra aux questions concernant la Cour fédérale et le SCRS, témoignera devant vos membres, nous assisterions également à la séance de sorte que si l'on pose des questions auxquelles il vaudrait mieux que des responsables du ministère répondent, vous ne seriez pas bernés. Nous serions ici et pourrions poursuivre la question jusqu'au bout.

M. Allmand: C'est bien. J'allais vous demander qu'il en soit

M. Reid (St. John's-Est): Eux aussi ne veulent pas être bernés.

M. Allmand: Ils font tous partie du même gouvernement.

M. Harder: Je n'y avais pas pensé, monsieur Reid.

M. Allmand: La main droite ne sait-elle pas toujours ce que fait la main gauche?

De toute façon, des témoins qui ont comparu devant le comité ont traité des dispositions de l'article 112 ainsi que d'autres dispositions. Tandis que nous essayons de réduire, ou espérons réduire, les arriérés devant la CISR, d'autres s'accumulent devant la Cour fédérale d'appel, et l'article 112 leur imposera un énorme arriéré dès le départ. Je crois qu'un des témoins a déclaré qu'on transférera 1 500 cas de la Cour d'appel à la section de première instance.

Je poserai certaines questions aux administrateurs cet après-midi, mais avant de le faire, je me demande ce que vous répondriez aux préoccupations des avocats qui travaillent dans ce domaine. La période d'attente à l'heure actuelle, et ce qui pourrait arriver. . Tout le monde voudra se faire entendre et il y a à l'heure actuelle beaucoup d'appels.

M. Harder: Monsieur Allmand, vous avez mis le doigt sur l'un des problèmes que pose le système actuel: le trop long délai avant qu'un appel ne soit entendu. Les dispositions de transition à lesquelles vous avez fait allusion doivent aussi être lues en tenant compte de l'ajout de quelques juges à la Section de première instance. La loi dispose qu'on ajoutera six juges, si je ne m'abuse, et prévoit le recours à des juges surnuméraires.

M. Allmand: Cet article prévoit que. . .?

M. Harder: En effet.

M. Allmand: De quel article s'agit-il?

M. Harder: Je demanderai à mes avocats.

M. Allmand: Très bien. Donc ce projet de loi, qui concerne l'immigration, dispose que. . .

M. Harder: D'autres lois seront modifiées en conséquence. Ici, ce que nous tentons de faire c'est de nous pencher sur le problème que vous avez avec justesse identifié comme revêtant une certaine importance et de prévoir des juges supplémentaires. La Section de première instance elle-même sera, selon nous, plus efficace, du fait qu'un juge entendra la cause.

It's clause 123, by the way, Mr. Allmand, that would amend the Federal Court Act to provide for 29 judges.

Mr. Allmand: So you feel that will do the trick.

Mr. Harder: I certainly hope so. I must say that in contemplating the resources appended to Bill C-86, we are looking to enhance the resources of the Federal Court and Justice so we can deal expeditiously with appeals. It's important.

Mr. Allmand: Okay. That's good.

Another point. We have received representations from B'nai Brith and the Jewish Students Network, organizations that are concerned with the ability to deal with war criminals. I understood the government was going to table amendments along the lines suggested by B'nai Brith and the Jewish Students Network. They weren't referred to last night. I know more amendments are contemplated than were referred to directly, but because it seems there's a gap in the bill, it's not strong enough in dealing with war criminals, will the government...? I don't think there's any controversy or any political difference on this point. I would be glad to support amendments that would allow us to deal properly with war criminals.

**Mr.** Harder: It is probably best for me to say we will be introducing amendments and it will probably be best to deal with that in clause-by-clause.

Mr. Allmand: But if you weren't going to do it, I would immediately take steps to consult with my colleagues to make sure they are presented. But you say amendments will be presented.

Mr. Harder: Yes; and those amendments will be available to the committee this morning.

Mr. Allmand: The final one for the moment is that in listening to the minister last night, I wanted him to clarify the changes you were going to introduce on having the hearings before the IRB public. There was almost overwhelming testimony against public hearings as a general rule, but while the minister said he would be willing to agree to amendments, we don't know quite. . . I want to go back to the rule we have now, but what does the minister have in mind?

Mr. Harder: Mr. Allmand, we are faced in the Pacific Press case with a ruling throughout the existing system, and what we—

Mr. Allmand: What level of case is that? What court?

Mr. Harder: Federal Court. Justice MacGuigan rendered

Mr. Allmand: Federal Court of Appeal?

Mr. Harder: Yes. What we are seeking to do is to take the judgment into account. I would have to be honest and say that there was some debate, not only at the committee but also even before the bill was tabled, as to how best to accommodate that, and I believe the amendment to which the minister spoke yesterday is a significant improvement.

[Traduction]

Il s'agit de l'article 123, en passant, monsieur Allmand, qui modifierait la Loi sur la Cour fédérale de manière à prévoir l'addition de 29 juges.

M. Allmand: Vous estimez donc qu'on réglera ainsi le problème.

M. Harder: Je l'espère assurément. Je dois dire qu'en songeant aux ressources reliées au projet de loi C-86, nous cherchons à augmenter les ressources de la Cour fédérale et de la justice pour nous permettre de traiter rapidement les appels. C'est important.

M. Allmand: D'accord. C'est bien.

Je passe à un autre point. Nous avons entendu d'autres organismes, dont B'nai Brith et Jewish Students Network, qui se préoccupent de la capacité d'agir dans le cas des criminels de guerre. J'ai cru comprendre que le gouvernement allait déposer des amendements pour donner suite aux propositions de B'nai Brith et de Jewish Students Network. Il n'en a pas été question hier soir. Je sais que l'on songe à apporter plus d'amendements que ceux dont il a été question directement hier soir, mais étant donné qu'il semble y avoir une lacune dans le projet de loi, il ne va pas assez loin en ce qui concerne les criminels de guerre, le gouvernement...? Je ne crois pas qu'il y ait de controverse ou de divergence politique sur ce point. Je serais heureux de souscrire à des amendements qui nous permettraient d'intervenir efficacement dans le cas des criminels de guerre.

M. Harder: Qu'il me suffise de dire que nous présenterons des amendements et il vaudra probablement mieux traiter de cette question au moment de l'étude article par article.

M. Allmand: Mais si vous ne deviez pas le faire, je prendrais immédiatement des mesures pour consulter mes collègues afin de veiller à ce que de tels amendements soient présentés. Mais vous me dites qu'il en sera ainsi.

M. Harder: Oui; et ces amendements seront mis à la disposition du comité dès ce matin.

M. Allmand: Ma dernière question pour le moment est la suivante :en écoutant le ministre hier soir, je voulais qu'il précise les changements que vous entendiez présenter concernant les audiences publiques de la CISR. Presque tous les témoins se sont prononcés contre des audiences publiques, en règle générale, mais alors que le ministre a dit qu'il accepterait de souscrire aux amendements, nous ne savons pas tout à fait ce qu'il en est. . . Je veux revenir à la règle en vigueur maintenant, mais à quoi pensait le ministre?

**M.** Harder: Monsieur Allmand, nous sommes aux prises dans l'affaire *Pacific Press* avec une décision touchant tout le système actuel, et ce que nous...

M. Allmand: De quel tribunal s'agit-il?

M. Harder: De la Cour fédérale. Le juge MacGuigan a rendu

M. Allmand: La Cour fédérale d'appel?

M. Harder: Oui. Ce que nous tentons de faire c'est de tenir compte de la décision. Je dois vous avouer qu'on en a discuté. non seulement en comité mais également avant que le projet de loi ne soit déposé. À mon avis, l'amendement appuyé par le ministre, hier, est véritablement une amélioration.

• 1010

As the minister indicated, it will provide for in camera hearings except where there is an application for the hearing to be open, and even when there is such an application, the person concerned, or her or his representative, will have the opportunity to convince the decision–makers that the hearings should be closed.

So the onuses shift from what Bill C-86 contemplated, and our legal advisers have told us that this amendment takes into account the concerns of Mr. Justice MacGuigan in his decision. So I think this is a significant improvement, and we are balancing, given the decision of Mr. Justice MacGuigan.

Mr. Allmand: I'm glad. So really we're returning to more or less what—

Mr. Harder: More or less, but not quite the existing provision.

Mr. Allmand: Lawyers argued this before the committee. I understand that MacGuigan's decision was based on the charter, but the charter also provides in the opening section, section 1, that there can be exceptions for serious reasons. I think the reasons are extremely serious for refugees testifying about their cases in their home countries and so on.

Mr. Harder: Those were also comments made when we were drafting both the original bill as well as the amendments from UNHCR and Mr. Fairweather. I must say there was quite a bit of disquiet with respect to the judgment of the Federal Court.

Mr. Allmand: I may have some questions later, but I'll pass to Mr. Heap.

Mr. Heap (Trinity—Spadina): I want to return to the general question of a safe third country. We will probably be revisiting that more than once.

In connection with the Dublin Convention and the Schengen Convention, I think it's not contemplated that Canada would become a signatory to either or both of those, but it is contemplated that we would have some parallel or related understandings. Is that the case?

Mr. Harder: First, Schengen would not be the appropriate instrument. Schengen's objective is really border control within a certain core group of states. It's interesting to discuss in the context of developments in the international migration field, but it's not particularly relevant to this.

With respect to the Dublin Convention, you are absolutely right: the Dublin Convention is reserved for the European Community. Discussion is taking place about what is called a parallel convention. How that will evolve over the course of the next number of years is not yet absolutely clear.

We all of course hear of the problems the European Community itself is having on issues relating to Maastricht, some of which touch on immigration. I note that the Prime Minister of Denmark, in referring to changes to Maastricht that the Danes would like before they have another referendum, or otherwise come to terms with Maastricht, includes migration issues. Frankly, I'm not yet aware of specifically what the concerns are, but if we look down the

[Translation]

Comme l'a dit le ministre, cette modification prévoit la tenue d'audiences à huis clos, sauf lorsqu'il y a eu demande d'audience publique et, même dans ce cas, la personne concernée ou son représentant aura la possibilité de convaincre les décideurs que le huis clos s'impose.

Il y a donc changement par rapport à ce que prévoyait le projet de loi C-86, et nos conseillers juridiques nous ont dit que cet amendement tenait compte des préoccupations exprimées par le juge MacGuigan. J'estime par conséquent que c'est une amélioration qui établit un juste équilibre, comme l'avait demandé le juge MacGuigan.

M. Allmand: Je m'en réjouis. En fait, nous revenons plus ou moins à. . .

M. Harder: Plus ou moins, mais pas exactement à ce que contenait la disposition antérieure.

M. Allmand: C'est ce que les avocats ont soutenu devant le comité. Je comprends que la décision du juge MacGuigan était fondée sur la Charte, mais l'article 1 de la Charte prévoit des exceptions pour des raisons sérieuses. Je pense que c'est précisément le cas lorsque des réfugiés doivent témoigner au sujet de leur situation dans leur pays d'origine.

M. Harder: C'est le type d'observations qu'ont présenté le HCR et M. Fairweather lorsque nous rédigions le projet de loi initial et, un peu plus tard, les amendements. Je dois avouer que la décision de la Cour fédérale a créé de grands remous.

M. Allmand: J'aurai peut-être quelques questions plus tard, mais je cède la parole à M. Heap.

M. Heap (Trinity—Spadina): J'aimerais revenir à la question des tiers pays sûrs. Nous y reviendrons probablement plus d'une fois.

Pour ce qui est des conventions de Dublin et de Schengen, je ne pense pas que le Canada a l'intention d'y adhérer, mais qu'il envisage plutôt des arrangements qui y seraient apparentés. Est-ce vrai?

M. Harder: Tout d'abord, la Convention de Schengen ne nous vise pas. Son objectif est véritablement l'exercice d'un contrôle frontalier au sein d'un certain groupe d'États. C'est un sujet de discussion intéressant dans le contexte de l'évolution des questions d'immigration à l'échelle internationale, mais ce n'est pas pertinent en ce qui nous concerne.

Pour ce qui est de la Convention de Dublin, vous avez tout à fait raison: cette convention ne s'applique qu'à la Communauté européenne. On discute actuellement d'une convention parallèle, mais on ne sait pas vraiment ce que cela donnera au cours des prochaines années.

Nous avons tous entendu parler des problèmes de la CEE au sujet de Maastricht, dont certains aspects concernent l'immigration. Le premier ministre du Danemark a d'ailleurs déclaré qu'avant de tenir un référendum dans son pays, il faudrait que certains changements soient apportés à Maastricht, entre autres, aux questions touchant l'immigration. Je ne sais pas exactement de quoi il s'agit, mais je pense que nous espérons, en fin de compte,

line I think we hope that there is a multilateral framework that can build on the responsibility sharing that major western industrialized democracies have with respect to providing protection.

Mr. Heap: So I take it that, even where we are not actually signatories to any such treaty with any other country or countries, there would be an interest in having comparable principles.

**Mr.** Harder: I think the principles are not unique to Dublin or the European Community.

• 1015

- Mr. Heap: What I understand, if I have it right, about the Dublin Convention is that one provision specifies six months as the minimum time that would be the basis for declaring that a person had arrived irregularly from that country; in other words, as contrasted in the extreme with six minutes at the airport. But if he had not been there for six months, then I think it would not be considered that he had arrived irregularly from that country. Am I right about the Dublin Convention?
- Mr. André Juneau (Executive Director, Immigration Policy, Department of Employment and Immigration): You're right that there's a principle in Dublin that provides that if you simply transit through a country you are not considered in principle to have come from that country. There are exceptions to that principle, but the general rule is that if you simply transit through a country at the airport—that's your six—minute example—in principle you are not considered to have come from that country. The text of Dublin provides for an exception to that, which I can get into if you like.
- Mr. Heap: Does the concept of a six-month minimum stay relate to transit, or am I right in thinking that there is a concept that the person will not be considered to arrive irregularly unless he or she had been six months in another member state?
- **Mr. Juneau:** The reference to six months in Dublin is a reference to the period during which the second country has to make a decision.
- **Mr. Heap:** Then how is the distinction between "in transit" and "living in the other country" defined or characterized in Dublin?
- Mr. Juneau: We'll have to get back to you on that. We don't have the specific details of how Dublin is going to handle that. I would point out that in the legislation in front of this committee it is provided that if somebody transits through another country the person is not considered to have come from that country.
- Mr. Heap: But there is no minimum time that he must have spent in the first country before he's declared to be arriving irregularly?

Mr. Juneau: Where? In Dublin, you mean, or. . .

Mr. Heap: In Dublin.

Mr. Juneau: I will have to check for you.

#### [Traduction]

l'établissement d'un cadre multilatéral qui régirait entre les grandes démocraties occidentales industrialisées le partage de la responsabilité d'assurer une protection.

- M. Heap: Si je comprends bien, même si nous ne signons pas pareil traité, nous pourrions adopter des principes comparables.
- M. Harder: Je pense que les principes énoncés ne s'appliquent pas uniquement à la Convention de Dublin ou à la Communauté européenne.
- M. Heap: Si je comprends bien, la Convention de Dublin contient une disposition selon laquelle il faut qu'une personne ait résidé au moins six mois dans un pays pour être en mesure d'affirmer qu'elle est arrivée illégalement de ce pays; en d'autres mots, c'est extrêmement différent des six minutes à l'aéroport. Ai-je bien compris la Convention de Dublin?
- M. André Juneau (directeur exécutif, Politique d'immigration, ministère de l'Emploi et de l'Immigration): Vous avez raison de dire que la Convention de Dublin contient un principe selon lequel si vous ne faites que transiter par un pays—d'où votre exemple des six minutes à l'aéroport—, on ne juge pas que vous venez de ce pays. Il existe une exception à cette règle et je peux l'obtenir si vous le désirez.
- M. Heap: La période minimale de six mois s'applique-t-elle aux personnes en transit ou ai-je raison de croire qu'on n'estimera pas qu'une personne arrive illégalement d'un pays à moins qu'elle n'ait vécu six mois dans un autre pays membre?
- M. Juneau: La mention d'une période de six mois dans cette convention fait allusion à la période pendant laquelle le deuxième pays doit prendre une décision.
- **M. Heap:** Comment établit-on alors une distinction entre une personne «en transit» et une personne «qui vit dans un autre pays»?
- M. Juneau: Je vais devoir m'informer pour vous fournir ces renseignements. Nous ne savons pas exactement ce qui est prévu dans la Convention à ce sujet. Je vous fais remarquer que dans le projet de loi, il est précisé qu'une personne qui a traversé un autre pays n'est pas considérée comme venant de ce pays.
- M. Heap: Ne précise-t-on pas la période minimale de temps qu'une personne doit passer dans un pays avant de déclarer qu'elle arrive illégalement?
- M. Juneau: Voulez-vous parler de la Convention de Dublin...?
  - M. Heap: Oui.
  - M. Juneau: Je vais m'en informer pour vous.

Mr. Heap: Okay. I understand also that in Dublin the general principle that the claimant should return to the first country and claim there has another exception: if he has close family in the second country, that is preferred. I believe that's on the basis of the United Nations High Commission executive.

Mr. Harder: That's absolutely correct, Mr. Heap.

Mr. Juneau: It says that the person has to have close family, and the extent of closeness is defined, and the close family in the second country has to be legally in the second country, has to have status in the second country.

Mr. Heap: Could we get that?

Mr. Harder: Yes.

Mr. Heap: That would be very interesting and specific.

Mr. Harder: Why don't we provide a full text?

Mr. Juneau: Yes.

Mr. Heap: Is the full text very long?

Mr. Harder: No.

Mr. Juneau: A dozen pages.

Mr. Heap: If we could have the text. . .

Mr. Harder: There are other provisions that are interesting as well.

Mr. Heap: Yes, I'm sure.

Mr. Harder: With respect to transit visas, for example, if a country issues a visa to somebody and on the strength of that visa a second country issues a transit visa, and the person to whom a transit visa has been issued comes to the country, the country that has issued the original issue has the responsibility, because the visa was issued as a consequence of the full visa.

Mr. Heap: Yes. Now, am I right that the Schengen agreement also makes the same general provision for family ties?

Mr. Harder: I don't know about that, Mr. Heap. Schengen, as I said earlier, relates to border control not assignment of responsibilities. In that sense it's not the appropriate mechanism for Canada.

• 1020

Mr. Heap: Unless Canada had a country on which we bordered it wouldn't be applicable to Canada.

Mr. Harder: Yes. And the principles were ones that we shared. Schengen is very much Benelux, Germany and France. They have associate relationships with Poland as well.

Mr. Heap: So it wouldn't apply to Canada unless the person came from a country with which we had a 3,000-mile border.

Mr. Harder: Schengen is very much part of border control.

[Translation]

M. Heap: D'accord. Je pense également que dans la Convention de Dublin il existe une exception ou principe général selon lequel un demandeur doit retourner dans le premier pays où il a habité et présenter une demande à cet endroit: cela lui est favorable s'il possède de la famille dans le second pays. Cette exception viendrait de l'exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies.

M. Harder: C'est exact, monsieur Heap.

M. Juneau: Cette disposition précise qu'une personne doit avoir dans le deuxième pays de proches parents qui y sont établis légalement. On précise également ce qu'on entend par proches parents.

M. Heap: Pourrions-nous obtenir cela?

M. Harder: Oui.

M. Heap: Cela serait bien intéressant et tout à fait pertinent.

M. Harder: Pourquoi ne pas fournir le texte au complet?

M. Juneau: Oui.

M. Heap: Ce texte est-il très long?

M. Harder: Non.

M. Juneau: Une douzaine de pages.

M. Heap: Si nous pouvions l'obtenir...

M. Harder: Il contient d'autres dispositions qui sont également intéressantes.

M. Heap: J'en suis certain.

M. Harder: En ce qui concerne les visas de transit, par exemple, lorsqu'un pareil visa est accordé parce qu'une personne détient déjà un visa d'un premier pays, c'est ce premier pays qui demeure responsable parce que le visa de transit n'a été émis que sur la foi de ce premier visa.

M. Heap: Je vois. Ai-je raison de croire que l'accord de Schengen contient des dispositions générales semblables en ce qui concerne les liens familiaux?

M. Harder: Je ne suis pas au courant de cette question. La Convention de Schengen, comme je le disais plus tôt, porte sur le contrôle des frontières plutôt que sur l'attribution des responsabilités. C'est la raison pour laquelle son mécanisme ne convient pas au Canada.

M. Heap: À moins que la convention ne soit signée par un pays qui ait une frontière commune avec le Canada, elle ne s'applique pas.

M. Harder: Nous faisons nôtres des principes qui y sont énoncés. La Convention de Schengen vise des pays comme le Benelux, l'Allemagne et la France. Il existe également des liens avec la Pologne.

M. Heap: Donc elle ne pourrait s'appliquer au Canada à moins qu'une personne vienne d'un pays avec lequel nous avons une frontière de 3 000 milles.

M. Harder: La Convention de Schengen est vraiment axée sur le contrôle des frontières.

Mr. Heap: And Canada doesn't have that sort of border control consideration with any other country?

Mr. Harder: Not with the Schengen groups certainly.

Mr. Heap: No. I am talking about the principle within that, would that be applicable. I am not talking about joining Schengen.

Mr. Harder: No.

**Mr. Heap:** If Canada were concerned with people arriving from a country, if we had a country bordering us, would that general principle be considered?

Mr. Harder: The United States is the only country with which we have a border—

Mr. Heap: That's true, yes.

Mr. Harder: —which sort of narrows the discussion from a theoretical to a rather practical level.

I would think that it would be far better to incorporate the principles that we would contemplate in the bilateral in conformity with some of the principles of Dublin, because what we are talking about here is responsibility sharing for asylum purposes, not for border control in the sense of what Schengen principles are doing, which is basically taking away borders. We are not contemplating taking away the immigration function at the Canadian border.

Mr. Heap: Actually, that is being contemplated in connection with other legislation. We have already taken away some of the border controls in the free trade agreement with the United States. I believe that is to be extended in the North American Free Trade Agreement. So while we haven't moved as far as the European Community, we are engaged along a similar path.

Mr. Harder: I would think we are some years away from free movement of peoples in the way in which Europe is now contemplating that. There is certainly no policy intent in the immediate or in the foreseeable future to contemplate that.

Mr. Heap: To pursue it a little bit further, Mr. Papademetriou, when he testified here on September 16, made the comment, the principle of which Mr. Allmand has just referred to, that no country is safe for all groups or all individuals for any length of time.

Can you tell us how you are approaching the discussions with the United States regarding mutual arrangements within which it would be decided whether a particular border-crosser refugee claimant would be allowed to enter and make a claim or would be returned to the other country, whether it's Canada to the States or the States to Canada? Can you tell us what you are looking for in such an agreement? What would be the characteristics of it?

Mr. Harder: The characteristics of an agreement would be very similar to the broad principles of the Dublin convention and would relate to the issuance of visas if that were in fact the case, transit, residency, a commitment to have a determination within the respective states if they were to have the responsibility for the determination that there would be non-refoulement obviously, and those kinds of principles which are very much at the forefront of regimes of protection.

[Traduction]

M. Heap: Le Canada ne possède pas de mécanisme semblable de contrôle de ses frontières avec aucun autre pays?

M. Harder: Certainement pas avec les pays qui ont signé la Convention de Schengen.

M. Heap: Je songe au principe de la chose; ne pourrait-il s'appliquer? Je ne parle pas d'adhérer à la Convention de Schengen.

M. Harder: Non.

M. Heap: Si le Canada se préoccupait de ceux qui viennent d'un pays avec lequel il a une frontière commune, tiendrait-on compte de ce principe général?

M. Harder: Le seul pays avec lequel nous avons une frontière commune est les États-Unis...

M. Heap: C'est vrai.

M. Harder: ... ce qui nous fait vite passer d'un aspect théorique à un aspect pratique ou concret.

Je pense qu'il serait préférable d'envisager dans une entente bilatérale les principes que contient la Convention de Dublin, parce qu'il est question dans celle-ci d'un partage des responsabilités en matière d'asile, et non pas du contrôle des frontières au sens où on l'entend dans la Convention de Schengen, laquelle au fond fait disparaître ces frontières. Nous n'envisageons aucunement de ne plus nous occuper d'immigration à la frontière canadienne.

M. Heap: En fait, c'est une question qui est envisagée dans d'autres projets de loi. Nous avons déjà abandonné certains contrôles à la frontière par l'Accord de libre-échange avec les États-unis. Je suppose que l'Accord de libre-échange nord-américain va encore plus loin en ce sens. Pourquoi ne sommes-nous pas allés aussi loin que la Communauté européenne, ne nous sommes-nous pas engagés dans la même voie?

M. Harder: Je pense qu'il faudra compter encore plusieurs années avant que nous songions à une libre circulation des personnes comme celle qui se prépare en Europe. Il n'existe aucune intention semblable dans l'immédiat ou dans un avenir prévisible.

M. Heap: Pour aller un peu plus loin, j'ajouterais que M. Papademetriou, lorsqu'il a témoigné le 16 septembre dernier, a déclaré qu'aucun pays n'est tout à fait sûr pour tous les groupes et toutes les personnes, tout le temps.

Pouvez-vous nous dire comment vous abordez les discussions avec les États-unis en vue d'un accord qui permettrait de déterminer qu'un pays devrait étudier le cas d'un demandeur de statut de réfugié qui a traversé la frontière? Pouvez-vous nous dire ce que vous cherchez au moyen d'un pareil accord? Quelles seraient ses caractéristiques?

M. Harder: Ses caractéristiques seraient très semblables à celles des grands principes de la Convention de Dublin et l'accord porterait sur l'émission de visas, le cas échéant, les personnes en transit, la notion de résidence, la responsabilité d'une détermination du statut de réfugié par l'un ou l'autre État, à condition qu'il n'y ait pas refoulement, et le respect des principes sur lesquels reposent les régimes de protection.

Mr. Heap: On the forefront of regimes of protection-

Mr. Harder: Those principles.

Mr. Heap: —in both countries? Are you saying you hope that those principles will be established in both countries?

Mr. Harder: They would have to be established. I mean, there is the Dublin Convention. I don't want to say that we necessarily have to accept everything that has been developed in Europe, but there are principles that are worthy of consideration when we begin this building of a bilateral and multilateral regime.

• 1025

Mr. Heap: It has been pointed out to me that under the Helsinki Accords, part of the search for international peace and security relies on free movement of people and, because of our close transatlantic relations, that would include Canada and the United States, as well as eastern and western Europe. So I take it that even if we do not become signatories to either of those European agreements, some other form of exchange may be being worked out. Is that the case?

Mr. Harder: The bill contemplates bilateral or multilateral cooperation. Whether that is in the form of parallel Dublin or in other bilateral or multilateral relationships yet to be contemplated, yes, sure, we are looking to building international instruments to ensure that protection is provided as soon as possible to those who require protection and that the overall international regime of protection is efficient and fair.

Mr. Heap: You said it will be contemplated, but it has already been contemplated, or so I hear by rumour. In fact, it was announced by Mr. Juneau in May that there would be a meeting somewhere in southern Ontario—the Niagara Peninsula, I think—in June of officials from a number of countries, and I think this is part of what they were contemplating. Can you give us any progress report?

Mr. Harder: Yes, I can. I am pleased to know Mr. Juneau announced this. It was certainly not a secret meeting. It did take place at Niagara-on-the-Lake, which is very close to Vineland, and it is the informal consultations, which Canada chairs this year. The informal consultations are a grouping of 16 countries—13 European, half of which are EC and half of which are non-EC, Canada, the United States, and Australia—the UNHCR, and the International Organization for Migration. That is a grouping that meets regularly to discuss informally, as the title would suggest, ways in which we can co-ordinate and build international responses to the movement of peoples.

I should also point that Canada's chair for the first time both before and after these meetings met with the non-governmental organizations to brief them on both the agenda and the outcomes of the discussion and invited any representations they might wish to make on the agenda.

What the world has to face in terms of migration issues is not terribly secret, and the policy options are not vast. In the course of the next number of years we have to find ways to regulate better migration without diminishing the right of

[Translation]

M. Heap: Les assises de ces régimes de protection. . .

M. Harder: Ces principes.

M. Heap: . . . dans les deux pays? Vous dites que vous espérez que ces principes seront établis dans les deux pays?

M. Harder: Il faudrait que ce soit le cas. Après tout, il y a la Convention de Dublin. Je ne veux pas dire qu'il nous faut accepter tout ce qui a été mis au point en Europe, mais des principes qui méritent d'être pris en considération ont été énoncés, et il conviendrait d'en tenir compte lorsque nous tenterons de mettre au point un mécanisme bilatéral et multilatéral.

M. Heap: Quelqu'un m'a signalé que selon les accords de Helsinki, une partie de la recherche de la paix et de la sécurité internationales repose sur la libre circulation des personnes et, étant donné nos étroites relations transatlantiques, cela inclurait le Canada, les États-Unis ainsi que les pays d'Europe de l'Est et de l'Ouest. Ainsi, même si nous ne devenons signataires de ni l'un ni l'autre de ces accords européens, il serait possible de négocier certaines modalités d'échange. Est-ce exact?

M. Harder: Le projet à l'étude envisage une coopération bilatérale ou multilatérale. Que cela ressemble à l'accord de Dublin ou à d'autres rapports bilatéraux ou multilatéraux qui restent à déterminer, bien sûr, nous cherchons à mettre au point un ensemble d'instruments internationaux pour assurer des moyens de protection dans les plus brefs délais à ceux qui en ont besoin et pour que l'ensemble du régime international soit efficace et équitable.

M. Heap: Vous dites que cela reste à déterminer, mais cela aurait déjà été déterminé si on en croit la rumeur. En fait, au mois de mai, M. Juneau avait annoncé qu'il y aurait une réunion au mois de juin dans le sud de l'Ontario—la péninsule de Niagara je pense—entre des représentants de plusieurs pays, et je pense que cela fait partie du plan en question. Pouvez-vous nous dire où en sont les choses?

M. Harder: Bien sûr. Je suis heureux d'apprendre que M. Juneau avait annoncé cette réunion, car elle était nullement secrète. Elle a eu effectivement lieu à Niagara-onthe-Lake tout près de Vineland, et ce sont des consultations non officielles, que le Canada préside cette année. Ces séances de consultations regroupent 16 pays—13 d'Europe, dont la moitié font partie de la CE, le Canada, les États-Unis et l'Australie—le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations. Ces pays se réunissent régulièrement pour examiner différents moyens de coordonner les mouvements de population et offrir des solutions à l'échelle internationale.

Je dois également souligner qu'avant et après les réunions, la présidence canadienne s'est entretenue avec des représentants d'organismes non gouvernementaux pour leur exposer le résultat des discussions et les inviter à soumettre des questions qui pourraient être ajoutées à l'ordre du jour.

Les problèmes soulevés par les migrations ne sont pas des questions secrètes et les options politiques sont plutôt minces. Au cours des prochaines années, il nous faudra trouver des moyens de régulariser ces migrations sans réduire

protection, in fact to preserve protection. But, as I said yesterday, at \$7.9 billion for refugee systems in western Europe and North America, that is eight times the operating budget of the UNHCR to deal with a vast number of refugees who are very deserving of attention.

We have to begin to deal with root causes, on which a lot of discussion and work have been done through the informal consultations, basically to take specific refugee-producing situations and ask how we prevent movement of peoples. How do we ensure that not only Canada but all countries that are experiencing refugee flows are co-ordinating all of the instruments of public policy—be they foreign aid, how we operate in the World Bank, or how we support human rights infrastructure in countries where persecution is taking place—to ensure that root causes are addressed? That is on the international agenda. That is what Canada is actively involved in, and that is why we can build the kind of international cooperation this act contemplates with respect to bilateral and multilateral agreements.

Mr. Heap: I agree it is no secret that it is on the international agenda. Since you were generous enough to communicate with the non-governmental organizations, I have a governmental organization in mind, the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration. Would you be favourable to being requested to report on that?

Mr. Harder: I would welcome the opportunity should the committee invite me.

Mr. Heap: Good. Thank you. I will certainly use my influence.

• 1030

Mr. Harder: I'll be there then.

Mr. Heap: Good. Can I ask further, please, on that same general subject, it was indicated last night, and I'm not sure whether there are amendments proposed or sought for this, that if a person coming to the border says he is a Canadian resident, but he does not have that card with him, he will not be turned away without an inquiry.

Mr. Harder: That's right.

Mr. Heap: What about the spouse or child of a refugee, would that be treated in the same way? In the majority of cases of refugee families, the first one to arrive is the man, the husband and father.

Mr. Harder: Not always, Mr. Heap.

Mr. Heap: I know; I'm saying in the majority of cases.

Mr. Harder: I just want to be careful here, because I want to answer accurately. By "refugee" I would then contemplate somebody who's been found to be a convention refugee.

Mr. Heap: Yes.

Mr. Harder: What this bill contemplates, as you know, is parallel processing of dependants and spouses for landing so that we're not burdening the determination system as a family unification process. If somebody is a spouse or a

# [Traduction]

le droit à la protection, en fait il faudra préserver les mesures de protection. Mais, comme je l'ai dit hier, mettre en place un réseau d'aide aux réfugiés en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord qui coûterait 7,9 milliards de dollars, cela représente huit fois le budget du HCR, lequel doit s'occuper d'un très grand nombre de réfugiés.

Il faut d'abord s'attaquer à la racine du problème et beaucoup de travail a été accompli à cet égard, c'est-à-dire s'occuper des situations propres à engendrer des réfugiés et examiner comment prévenir les mouvements de population. Comment s'assurer que non seulement le Canada mais tous les pays aux prises avec un afflux de réfugiés réussiront à coordonner tous les instruments à leur disposition—aide extérieure, intervention de la Banque mondiale, défense des droits de la personne dans certains pays—pour faire en sorte que l'on s'attaque aux racines du problème? Voilà les enjeux sur le plan international. Le Canada y participe étroitement et c'est pourquoi nous serons en mesure de mettre en place les moyens de coopération internationale prévus dans le projet à l'étude, par le biais d'ententes bilatérales et multilatérales.

M. Heap: Bien sûr, personne n'ignore que ce sont là les enjeux sur le plan international. Comme vous avez eu la bonté de communiquer avec les organismes non gouvernementaux, j'ai à l'esprit un organe gouvernemental, soit le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration. Accepteriez-vous d'être invité à faire le point sur cette question?

M. Harder: J'accepterais volontiers si le comité m'y invite.

M. Heap: Très bien, je vous remercie. Je vais sûrement me servir de mon influence.

M. Harder: Dans ce cas, j'y serai.

M. Heap: Très bien. Je voudrais également vous demander,—je ne sais pas s'il y a des amendements de proposés à ce sujet—si une personne se présente à la frontière en affirmant qu'elle est résidante du Canada, mais qu'elle n'a pas de carte d'identité sur elle, cette personne sera-t-elle refoulée sans qu'il y ait enquête.

M. Harder: C'est exact.

M. Heap: Qu'en est-il du conjoint ou d'un enfant d'un réfugié, sera-t-il traité de la même façon? Règle générale, en ce qui concerne les familles de réfugiés, le premier à se présenter est un homme, le mari et le père.

M. Harder: Pas toujours, monsieur Heap.

M. Heap: Je sais; je veux dire dans la plupart des cas.

M. Harder: Je dois me montrer prudent, car je veux vous donner une réponse précise. En parlant de réfugié, je suppose que vous parlez de quelqu'un qui a été reconnu tel au sens de la Convention.

M. Heap: Oui.

M. Harder: Ce que prévoit le projet de loi à l'étude, c'est l'examen simultané des demandes des personnes à charge et des conjoints, pour éviter de transformer le système de détermination du statut de réfugié en système de réunion

dependant of somebody having been found to be a convention refugee, we will be using all the instruments that are legally available to us to speed that up. So we're not wanting to keep families from being reunited; quite the opposite.

Mr. Heap: In the more borderline case of a person who claimed, for whatever reasons he or she offered, that being returned to whatever country was contemplated would threaten the person's life or freedom, how will that be dealt with by the senior immigration officer?

Mr. Harder: You're now talking about at the border.

Mr. Heap: Yes, point of entry.

Mr. Juneau: If I understand your question, Mr. Heap, it's the case of somebody who might be found to be ineligible.

Mr. Heap: Obviously the question of eligibility is asked with respect to every undocumented or inadequately documented alien.

Mr. Juneau: The question of eligibility arises in the case of anybody who makes a claim for refugee status.

Mr. Heap: Yes. I'm sorry; I stand corrected.

Mr. Juneau: Is your question with respect to somebody who is inadmissible or ineligible, but who nevertheless fears persecution if sent back?

Mr. Heap: Yes, or sent to wherever Canada intends to send him directly or indirectly.

Mr. Juneau: So it is somebody who comes and makes a refugee claim but is under the proposed amendments not eligible to have access to the refugee determination system. If the person nevertheless claims or alleges that there will be some danger, the protection against refoulement would be found in proposed section 53 of the bill.

Mr. Heap: Then in that case it would be automatic that the SIO would refer him or her to an inquiry or to the board. Is that the case?

Mr. Juneau: It depends. As the minister said last night, if the person is not ineligible, the person is eligible and therefore is given access to the convention refugee determination section of the IRB. That's when the person is in effect eligible. If that's not what's going on, then proposed section 53 of the bill is relevant and in that case the alleged persecution would be investigated before the person was removed.

Mr. Heap: How would it be investigated? Would the person have the right to counsel of his own choosing and payment?

• 1035

Mr. Juneau: Let me ask Mr. Butt to come and clarify the specific steps that would be triggered at that point.

Mr. John R. Butt (Director, Protection Policy, Refugee Affairs, Department of Employment and Immigration): Clause 53 specifically provides, for persons who are determined by Canada to be convention refugees or for

# [Translation]

des familles. S'il s'agit d'un conjoint ou d'une personne à charge de quelqu'un qui a été reconnu réfugié au sens de la Convention, nous allons avoir recours à tous les moyens qui nous sont légalement disponibles pour expédier l'examen. Nous ne voulons nullement empêcher la réunion des familles; bien au contraire.

M. Heap: Prenons le cas limite d'une personne qui soutiendrait que le fait de la renvoyer dans tel ou tel pays serait une menace pour sa vie ou sa liberté, quelle serait l'attitude de l'agent principal dans un cas semblable?

M. Harder: Cela se passerait à la frontière?

M. Heap: Oui, au point d'entrée.

M. Juneau: Si je comprends bien votre question monsieur Heap, cette personne pourrait être jugée non admissible.

M. Heap: Bien sûr la question d'admissibilité se pose en ce qui concerne tous les cas non documentés ou mal documentés.

M. Juneau: La question de l'admissibilité se pose chaque fois que quelqu'un demande le statut de réfugié.

M. Heap: Oui. Excusez-moi, qu'on me corrige au besoin.

M. Juneau: Votre question concerne-t-elle quelqu'un qui ne serait pas admissible mais qui redoute d'être persécuté si on le renvoie?

M. Heap: Oui, ou dans n'importe quel pays où le Canada déciderait de le renvoyer directement ou indirectement.

M. Juneau: Il s'agit donc de quelqu'un qui présente une demande de statut de réfugié mais qui, selon les amendements proposés, ne serait pas admissible au système de détermination du statut de reéfugié. Si la personne soutient néanmoins qu'elle sera exposée au danger, l'article 53 proposé serait alors une disposition qu'elle pourrait invoquer.

M. Heap: Dans ce cas, l'agent principal la soumettrait immédiatement à une enquête ou la renverrait devant la commission. Est-ce bien cela?

M. Juneau: Cela dépend. Comme le ministre le disait hier soir, si la personne est admissible elle pourra avoir accès au système de détermination du statut de réfugié administré par la commission. Il s'agit donc du cas d'une personne admissible. Dans les autres cas, l'article 53 du projet de loi s'appliquerait et dans ce cas-là, l'allégation de persécution serait examinée avant de renvoyer la personne.

M. Heap: Quel type d'examen ferait-on? La personne aurait-elle le droit à un avocat qu'elle choisirait et paierait elle-même?

M. Juneau: Je demanderai à M. Butt quelles sont les mesures prévues dans ces cas-là.

M. John R. Butt (directeur, Politique de la protection, Affaires des réfugiés, ministère de l'Emploi et de l'Immigration): L'article 53 prévoit expressément, dans le cas des personnes que le Canada reconnaît comme réfugiés au

persons who would be returnable to a country of prior protection where they have already been recognized as a refugee, that they could not be returned to either the country of origin or the country of asylum if their life or freedom would be at risk because of their refugee status. Therefore the issue would have to be addressed by the senior immigration officer, who would refer the matter to senior officials at immigration headquarters and who would consult with the United Nations High Commissioner for Refugees in order to investigate whether or not indeed there was a risk to the person's life or freedom in the particular case of the country of asylum.

**Mr. Heap:** Would the arriving claimant or her counsel have opportunity to meet with those officials to make representations or to ask or answer questions with the headquarters officials and the UNHCR?

Mr. Butt: No explicit procedure is set out in the legislation for the determination of whether the person is governed by clause 53, but certainly the person's rights under the charter would include the right to present fully the story of the individual in the country of asylum and to make arguments about that. I think that would include the opportunity for a counsel of the person's choice to make those representations.

Mr. Heap: So he would be considered to have the charter rights of a person physically within Canada. Is that the case?

Mr. Butt: Certainly. I am not the lawyer here, but certainly everybody in Canada is protected by the charter.

Mr. Heap: Could I return to the border of our neighbour to the south? It is possible the largest flow of undocumented aliens in the sense of people who become long-time residents of Canada is from the United States. In fact, a study ten years ago suggested the United States was the major source of illegal permanent residents of Canada. That was a study by the old council.

Certainly at the time of the influx of opponents of the Vietnam War from the United States, including draft resisters, draft dodgers, draft deserters, and so on, quite a number of them were coming across, and at first there was uncertainty about how they were to be looked upon or treated at the border. One present member of Parliament, who was a member then, has told me about going to a border point to observe and so on. Finally it was decided to let them come in, and a great many of them did. We all have acquaintances among many of those who did become Canadian residents and Canadian citizens. It could happen again—not necessarily from the very same circumstances. They have race riots there. There may be people who fear racial attacks and so on.

I think it is not so likely there would be anything like a comparable flow to the south, even in proportion to population—not even one in ten. The flow across our border is mostly from the south to the north.

# [Traduction]

sens de la Convention ou des personnes qui pourraient être renvoyées dans le pays d'où elles viennent et où elles ont déjà été reconnues réfugiés, que ces personnes ne pourraient être renvoyées soit dans leur pays d'origine ou dans le pays d'asile, si leur vie ou leur liberté est menacée du fait de leur statut de réfugié. C'est pourquoi l'agent principal devra examiner la situation, avant de communiquer le dossier au bureau central de l'immigration, ou consulter un représentant du Haut Commissariat pour les réfugiés afin de déterminer si la vie ou la liberté de la personne sont effectivement menacées dans le pays d'asile.

M. Heap: Est-ce que le demandeur ou son avocat aura l'occasion de s'entretenir avec les fonctionnaires ou encorc interroger soit des représentants des bureaux de l'immigration ou du HCR?

M. Butt: Le projet de loi ne prévoit pas de procédures explicites pour déterminer si la personne relève de l'article 53, mais de toute façon, en vertu de la Charte, elle a pleinement le droit d'exposer sa situation dans le pays d'asile et de présenter des arguments. Je pense que cela inclut le droit de se faire représenter par un conseiller de son choix.

M. Heap: Ainsi, le demandeur bénéficierait des droits reconnus à une personne physiquement présente au Canada. Est-ce exact?

M. Butt: Certainement. Je ne suis pas avocat, mais il est vrai que toute personne présente au Canada bénéficie de la protection de la Charte.

M. Heap: Revenons maintenant à la frontière qui nous sépare de nos voisins du sud. Car le plus grand afflux d'étrangers sans papiers qui finissent par devenir résidents à long terme du Canada vient sans doute des États-Unis. En fait, selon une étude menée il y a 10 ans, les États-Unis représentaient à l'époque la principale source de résidents illégaux permanents au Canada. C'était l'ancien conseil qui avait fait cette étude.

Assurément, à l'époque de la venue d'opposants à la guerre du Vietnam en provenance des États-Unis, qui comprenaient des réfractaires, beaucoup passaient la frontière, et on se demandait comment ils seraient alors considérés. Un député actuel, qui y était aussi à cette époque, m'a dit qu'il s'était rendu à la frontière pour observer ce qui s'y passait. Finalement, on avait décidé de les laisser entrer et un grand nombre en ont profité. Nous en connaissons tous un grand nombre qui sont devenus résidents puis citoyens canadiens. Cela pourrait se produire à nouveau—pas nécessairement dans les mêmes circonstances. Il existe des émeutes raciales là-bas. Certains pourraient redouter d'être persécutés à cause de leur race, etc.

Je pense qu'il est peu probable qu'il se produise un mouvement semblable en direction du sud, même en proportion de la population—même pas un contre dix. L'afflux à la frontière se produit surtout du sud vers le nord.

I am wondering if that has been contemplated in connection with exchange agreements and whether there is any information at present on, of those who come to Canada via the United States, how many would qualify in the United States for referral to Canada on account of a link, such as family connections as recognized by the UNHCR.

• 1040

Mr. Harder: Mr. Heap, there are a lot of aspects to your question I would like to address.

I want to make it clear that a bilateral relationship with any country would not exclude the nationals of that country. If in your scenario you are suggesting that Canada would not be able to grant refugee status to an American who made a refugee claim, or something like that, that person would not be excluded on the basis of a bilateral arrangement. The case would have to be heard with whatever credibility that case might have. Nationals of countries are not included in any kind of bilateral agreement. That is point one.

Point two, with respect to the illegal movement between the two countries, there is a significant illegal movement between the two that is of concern to both sides of the border. I must say that in contemplating bilateral or indeed multilateral agreements I have found very little discussion at the official level of a numbers game. If we are in this for numbers purposes, the whole system will not work in the sense of sort of saying. I am giving you so many, but you are taking this number—

Mr. Heap: I asked you about the numbers because we have heard, I think from you and certainly from many of the officials and from the minister again and again, reference to numbers. We have these thousands, these hundreds of thousands, these millions who are all looking for a ticket to Canada and we have to do something about it. Now, they are mostly talking about countries other than the United States, but numbers are being treated as a reason for tightening the restrictions on entry.

Mr. Harder: Yes, but when we sit down with other countries, we do not do a calculation; in other words, we are doing this because you will get x number or we will be getting x number as a result of this. What we are trying to do is to stick to the principles.

It is very clear from all of the data that is publicly available that we have had a significant number of arrivals of claimants for refugee status from the United States. It is about one—third of all claimants based on their last point of embarkation. Similarly, about 10% are from from Europe, based on their last point of embarkation.

I think it would be important to recognize that not all of those people would nessarily be included in the arrangements that would be made because of the kinds of exceptions that we talked about—family links and the like. But we certainly do not have any studies that would contemplate what numbers, given  $\boldsymbol{x}$  criteria.

In terms of illegal movement, surreptitious movement, there is some concern on the Americans' part of a movement north-south, people who have got into Canada legally or illegally and are then migrating south.

## [Translation]

Je me demande si cela a été envisagé dans les accords d'échange et s'il existe des renseignements sur les personnes qui entrent au Canada en passant par les États-Unis, combien dont la demande aux États-Unis pourrait être transmise au Canada parce que ces personnes y auraient de la famille, au sens du HCR.

M. Harder: Monsieur Heap, votre question comporte bien des aspects auxquels j'aimerais répondre.

D'abord, qu'il soit bien clair que les rapports bilatéraux entretenus avec un pays quelconque n'excluent pas les ressortissants de ce pays. Si, dans votre scénario, vous laissez entendre que le Canada ne pourrait pas accorder le statut de réfugié à un Américain qui en ferait la demande ou quelque chose de ressemblant, sachez que cette personne ne serait pas exclue parce qu'il existerait une entente bilatérale. L'affaire serait entendue et jugée selon le fond. Les ressortissants d'un pays ne peuvent en aucun cas être l'objet d'une entente bilatérale. Voilà pour le premier point.

Deuxièmement, en ce qui a trait au nombre assez important d'entrées clandestines, ce mouvement préoccupe les deux côtés de la frontière. Je dois dire que dans les ententes bilatérales, voire multilatérales qui sont envisagées, j'ai rarement entendu parler au niveau officiel de quotas. Nous ne sommes pas là pour arriver à des quotas et il n'est pas question que ce système fonctionne dans le sens de dire je vous en donne tant et vous m'en prenez tant.

M. Heap: Je vous ai parlé de chiffres parce que nous en avons souvent entendu parler, de votre part je crois et certainement d'un grand nombre de hauts fonctionnaires et du ministre lui-même. D'après eux, il y a des milliers, des centaines de milliers, des millions de personnes qui cherchent toutes à entrer au Canada et il faut que nous ayons un plan. Je sais qu'on parle surtout de pays autres que les Etats-Unis, mais il reste qu'on parle de chiffres pour resserrer les restrictions d'entrée.

M. Harder: Peut-être, mais lorsque nous discutons avec les autres pays, nous ne faisons pas de calculs numériques; par exemple, en échange de ceux-ci, vous recevrez tel nombre ou vice versa. Nous essayons toujours de nous en tenir aux principes.

Il ressort clairement de toutes les statistiques du domaine public que le Canada reçoit un nombre important de personnes des États-unis qui demandent le statut de réfugié. En fait, elles représentent le tiers environ de tous les demandeurs si l'on se fie à leur dernier point d'embarquement. De la même manière, d'après le dernier point d'embarquement, environ 10 p. 100 des personnes viennent d'Europe.

Je pense qu'il est important de préciser que ces personnes ne seraient pas nécessairement toutes incluses dans les dispositions qui seraient prises en raison de la sorte d'exceptions dont nous avons parlé—les liens de parenté et ainsi de suite. Mais nous n'avons certainement pas d'étude où des chiffres sont evisagés, compte tenus de critères.

Pour ce qui est des entrées illégales ou clandestines, les Américains sont préoccupés par le mouvement nord-sud, par le fait que des gens entrent au Canada légalement ou illégalement puis qui migrent vers le sud.

Mr. Heap: Thank you.

Mr. Friesen (Surrey—White Rock—South Langley): I would like to go back to the Senate report regarding the safe third country, which Mr. Allmand raised. As I understand it, the report says in effect that to be classified as a safe third country that country must have a refugee determination system that must be as good and as open as Canada's. Is that what it says?

**Mr. Harder:** I do not have the text of it here, but it is basically that, yes.

Mr. Friesen: That is basically the gist of it?

Mr. Harder: Yes.

Mr. Friesen: When the UNHCR representative appeared before the committee, he basically said that Canada is a leader in the refugee determination system. If that is the case, if Canada is the leader and every other system must be as good and as open as Canada's—it is another way of saying that they are not if Canada is a leader—then is the Senate report not saying that Canada must accept these people?

• 1045

Mr. Harder: I don't know what the intent of the Senate report is in that regard. I would have to say that the concern I have would be that the signal we're giving is the Canadian system is the only system in the world that can be used as a reference point in any kind of multilateral or bilateral arrangement. Although there are many excellent features of our system, and this bill strengthens those features, refugee protection is provided by a number of countries. The UNHCR is certainly involved in those countries.

Professor Guy Goodwin-Gill testified before the Senate, I believe, that Canada's efforts are best placed in working on the international standards of protection than in the, in his words, "arrogant announcement that not until everybody is as good as us ought we contemplate any kind of co-operation".

Mr. Friesen: But I just want to underscore what I think is a logical progression of the argument the Senate is putting. The result of their argument is that when a refugee comes to Canada, and since Canada is foremost in the field, and there is no other system, since they're asking for other systems to be as good as Canada's, I think it logically follows that there is no alternative but to accept the refugee.

The Chairman: Mr. Friesen, I can read you the actual recommendation. It doesn't use the words "as good as". It says:

All countries to be prescribed as countries to which refugee claimants could be returned must agree to determine the claims of individuals returned to them on their merits, and must have refugee determination systems that comply with Canadian principles of fundamental justice.

That tends to refer to the process, a hearing, those types of adjectival things as compared to—

[Traduction]

M. Heap: Je vous remercie.

M. Friesen (Surre—White Rock—South Langley): J'aimerais revenir au rapport du Sénat concernant les pays sûrs, ce dont a parlé M. Allmand. Si j'ai bien compris, il est dit dans le rapport que pour être considéré comme un pays sûr, le pays doit avoir un système de détermination du statut de réfugié qui doit être aussi bon et aussi ouvert que le système canadien. Est—ce que je me trompe?

M. Harder: Je n'ai pas le texte devant moi, mais essentiellement, c'est ce qu'il dit.

M. Friesen: En gros, c'est cela?

M. Harder: Oui.

M. Friesen: Lorsque le délégué du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a témoigné devant le comité, il a dit en substance que le Canada était un chef de file dans le système de détermination du statut de réfugié. Si c'est le cas, si effectivement le Canada est un chef de file et que tous les autres systèmes doivent être aussi bons et aussi ouverts que le système canadien—c'est une autre façon de dire qu'ils ne le sont pas si le Canada est un chef de file—le rapport du Sénat n'est—il pas en train de dire, alors, que le Canada doit accepter ces gens?

M. Harder: Je ne connais pas l'intention du rapport du Sénat à cet égard. Je dois dire que ce qui me préoccupe moi c'est que nous envoyons un message qui dit que le système canadien est le seul système au monde qui peut être utilisé comme modèle dans n'importe quelle sorte d'entente multilatérale ou bilatérale. Bien que notre système soit excellent à bien des égards, et ce projet de loi vient renforcer ces éléments, il y a bien d'autres pays qui protègent les réfugiés. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés oeuvrent certainement dans ces pays.

M. Guy Goodwin-Gill, professeur, dans son témoignage devant le Sénat, a dit je crois que le Canada a davantage intérêt à consacrer son énergie aux normes internationales de protection qu'à maintenir avec arrogance, selon ses mots, que nous allons envisager une forme de coopération seulement lorsque tout le monde sera à notre hauteur.

M. Friesen: Je veux seulement souligner ce que je crois être le cheminement logique de l'argument mis de l'avant par le Sénat. Il découle de cet argument que lorsqu'un réfugié arrive au Canada, et étant donné que le Canada est un chef de file dans le domaine et qu'il n'existe aucun autre système étant donné qu'on demande aux autres systèmes d'être aussi bons que le système canadien, il s'ensuit logiquement d'après moi qu'il n'y a pas d'autre alternative que d'accepter le réfugié.

Le président: Monsieur Friesen, je peux vous lire la recommandation telle qu'elle est formulée. On n'y dit pas «aussi bons que». On dit en substance:

Que tous les pays où des revendicateurs du statut de réfugié pourraient être renvoyés doivent accepter d'examiner les demandes des revendicateurs selon le fond et doivent avoir des systèmes de détermination du statut de réfugié qui sont conformes aux principes canadiens de la justice fondamentale.

Cela se rapporte au processus, c'est-à-dire une audience, ce genre de choses qui qualifient, comparativement à...

Mr. Friesen: So the United Kingdom, which has a paper review, wouldn't qualify.

The Chairman: It could.

Mr. Harder: If I could respond to that specific point the chair has made, the fundamental justice guarantee contained in the Canadian charter requires a fair refugee determination system, which this bill complies with. But it does not necessarily contemplate that the same procedure we use in Canada must be used in another system to fulfil the obligations of the determination system.

Mr. Friesen: I now want to move onto Goodwin-Gill and the international system to which you again referred in your earlier statement in paraphrasing his statements. He was anticipating problems if one country moved ahead of all the other countries in designing a refugee determination system. Could you tell me what kinds of problems he is talking about if there isn't an irregular determination system in the international community?

Mr. Harder: I don't want to speak for him, but the kinds of problems that develop are the kinds of problems we're experiencing, in the sense of people migrating from one system to another—

Mr. Friesen: Asylum shopping.

Mr. Harder: —and seeking either to make another claim, a repeat claim, or seeking protection in another jurisdiction. That is called asylum shopping. The extent of this, as I indicated yesterday, is difficult to determine because we don't have the information systems that are contemplated in this bill so we can share. But I can tell you, from the experience of two countries in Europe, contiguous borders, that over a short period of time when they took a sampling, there was a 15% overlap.

What we are seeking to do is recognize that refugee determination protection is best guaranteed when the overall international system of protection, which is in the hands of, let's face it, the industrialized democracies, is of a high quality, is efficient, is fair and roughly similar in the treatment of the process, so that the system can be both fair and meet the obligations of the Geneva Convention and is efficient so that we're not expending a large amount of resources providing multiple protection to an individual. I repeat that \$7.9 billion cost is of concern to countries in the face of competing demands for humanitarian assistance, competing demands for refugee populations, which have not reached our borders but are, in terms of per capita costs, not being as generously treated.

• 1050

Mr. Friesen: Going back to the Pacific Press clause, if I understand the amendment correctly I'm not entirely enthusiastic about it because the hearings will be closed unless a successful application is made that they be open. Do I read that right?

[Translation]

M. Friesen: Donc le Royaume-Uni, avec son examen documentaire, serait disqualifié.

Le président: Pas nécessairement.

M. Harder: Si vous me permettez de répondre à ce que le président vient de dire, la garantie de justice fondamentale contenue dans la Charte canadienne prévoit un système équitable de détermination du statut de réfugié, ce que respecte ce projet de loi. Mais il ne dit pas nécessairement que la même procédure que nous utilisons au Canada doit être employée dans un autre système pour répondre aux obligations du système de détermination.

M. Friesen: Je voudrais maintenant passer au témoignage de M. Goodwin—Gill et au système international auquel vous avez encore fait allusion précédemment en citant ses propos. Il prévoyait que des problèmes surgiraient si un pays devançait tous les autres pays en élaborant un système de détermination du statut de réfugié. Pouvez-vous me dire quel genre de problèmes pourrait amener le fait d'avoir un système irrégulier dans la communauté internationale?

M. Harder: Je ne veux pas parler en son nom, mais c'est le genre de problèmes que nous connaissons, où les gens se promènent d'un système à un autre...

M. Friesen: Des chercheurs d'asile.

M. Harder: ...cherchant soit à faire une autre demande, une deuxième demande, ou à demander la protection d'une autre nation. L'ampleur de ce phénomène, comme j'ai dit hier, est difficile à déterminer car nous n'avons pas les systèmes d'information qui sont envisagés dans ce projet de loi et qui nous permettraient d'échanger de l'information. Ce que je peux vous dire, d'après l'expérience de deux pays d'Europe qui ont des frontières contiguës, c'est qu'au cours de la courte période d'échantillonnage, il y avait un chevauchement de 15 p. 100.

En fait, nous voulons reconnaître que la meilleure manière de garantir le système de détermination du statut de réfugié, c'est que l'ensemble du système international, qui repose entre les mains des démocraties industrialisées, il ne faut pas se le cacher, soit de haute qualité, efficace, équitable et comparable pour les méthodes utilisées. Ainsi, le système sera juste et il satisfera aux conditions de la Convention de Genève et il sera efficace, afin que nous ne dépensions pas une fortune pour assurer une protection multiple à la même personne. Je répète que le coût de 7,9 milliards de dollars préoccupe les pays, compte tenu de la concurrence au niveau de l'obtention d'une aide humanitaire pour les réfugiés qui ne sont pas encore arrivés à nos frontières mais qui, du point de vue des dépenses par habitant, ne font pas l'objet d'un traitement aussi généreux.

M. Friesen: Pour revenir à la décision Pacific Press, si je comprends bien la modification apportée, celle-ci ne m'enthousiasme pas tout à fait, puisqu'elle signific que les audiences se tiendront à huis clos, à moins que l'on ait fait une demande afin que ces audiences soient publiques. Mon interprétation de cette disposition est-elle juste?

Mr. Harder: No. When an application that they be open is made, then the claimant must demonstrate to the satisfaction of the panel why opening it up would jeopardize his or her security or the security and well-being of their family.

Mr. Friesen: Sure, and if he's not successful in that it becomes open.

Mr. Harder: That's right.

Mr. Friesen: I am still concerned about the unsuccessful applicant, the one who has been turned down as a refugee, and the maudlin parade that you see in the tabloid press when somebody is turned down and the prejudice this raises against the officials of the department. The unsuccessful claimant goes to a reporter and tells a very pathos-filled story of his or her life, and in the process succeeds in making the determination system look either callous or racist, and because of privacy legislation, as I understand it, the officials cannot tell the other side of the story. First of all, am I correct about this?

Mr. Harder: Yes, you are correct in the sense that the hearings are closed, and the claimant, or his or her representative, or lawyer, or community... It would not be unique, in my experience, to see public statements relating to the circumstances of the alleged persecution that are different from the private circumstances in a hearing.

Having said that, Mr. Friesen, our obligation is to ensure protection of the claimant and to ensure that the Privacy Act is enforced. Quite frankly, there is a bit of a price that hired help have to pay in ensuring protection regimes are in place and that privacy is respected.

I think what's overall important, in terms of a point that you make that is very important, is that there must be public understanding and support for the integrity of a determination system, and I think it's incumbent upon the UNHCR, the Immigration and Refugee Board, Mr. Fairweather and his successor, Mrs. Mawani, the department, and members of Parliament to speak honestly and openly about the high standard and quality of Canada's determination system. But in terms of individual cases I don't think it's worth sacrificing those principles of privacy and protection because we get bad press on some cases. There is rule of law in play here that is far more important than the irritation I certainly feel from time to time, and which I'm sure you feel.

Mr. Friesen: It's the integrity of the system and the reputation for the integrity of the system that I'm concerned about. When a claimant is unsuccessful and then has a way of subtly maligning the system, and the system cannot tell the other side of the story, that is a miscarriage of justice too. The system becomes victimized and is in a process of destruction when for very personal gain a failed claimant tears down the reputation of the integrity of the system just to get his or her own personal claim recognized.

[Traduction]

M. Harder: Non. Lorsqu'une demande est présentée afin que les audiences soient publiques, le demandeur doit démontrer à la satisfaction du tribunal pourquoi le fait de rendre les audiences publiques compromettrait sa sécurité ou la sécurité ou le bien-être de sa famille.

M. Friesen: Évidemment, et s'il ne parvient pas à convaincre le tribunal, les audiences deviennent publiques.

M. Harder: C'est exact.

M. Friesen: Je suis encore préoccupé par le cas d'un demandeur éconduit, c'est-à-dire d'un demandeur dont la revendication a été rejetée, et tout le scénario larmoyant que vous voyez dans les tabloïdes lorsqu'une personne se voit refuser le statut de réfugié; tout cela cause un préjudice aux fonctionnaires du ministère. Ce demandeur éconduit communique avec un journaliste à qui il raconte sa vie en faisant beaucoup de pathos, ce qui a pour effet de faire paraître le processus de détermination comme un système dur ou raciste; qui plus est, si je comprends bien, les fonctionnaires ne peuvent donner leur version de l'histoire, en raison des dispositions sur la protection de la vie privée. Premièrement, mon interprétation est-elle juste?

M. Harder: Oui, vous avez raison dans le sens que les audiences se tiennent à huis clos et que le revendicateur ou son représentant, son avocat, ou un groupe de défense. . . Il n'est pas exceptionnel, selon mon expérience, de lire des déclarations publiques faisant état des circonstances de la prétendue persécution qui sont différentes des circonstances établies dans le cadre de l'audience à huis clos.

Cela dit, monsieur Friesen, nous avons l'obligation d'assurer la protection du demandeur ainsi que le respect de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Bien franchement, il y a un certain prix à payer pour assurer la mise en place de régimes de protection et le respect de la vie privée.

Globalement, je pense que ce qui importe, relativement au point très important que vous soulevez, c'est que le public comprenne et appuie l'intégrité d'un processus de détermination du statut de réfugié. À cet égard, je crois qu'il incombe au HCR, à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, à M. Fairweather et à son successeur, M<sup>me</sup> Mawani, au ministère, et aux députés fédéraux de parler honnêtement et librement du haut niveau de qualité du processus de détermination du statut de réfugié au Canada. Toutefois, au niveau individuel, je ne pense pas qu'il vaille la peine de sacrifier les principes de protection de la vie privée et de la personne parce que nous recevons mauvaise presse dans certains cas. Un point de droit entre en jeu ici, et celui-ci est beaucoup plus important que l'irritation que je ressens de temps à autre, et que vous ressentez aussi, j'en suis sûr.

M. Friesen: Ce qui me préoccupe c'est l'intégrité du système et la réputation de ce système. Lorsque la demande d'un revendicateur est rejetée, le fait que celui-ci a la possibilité de calomnier le processus d'une façon subtile et que ceux qui appliquent ce processus ne peuvent donner leur version des faits, cela constitue aussi un déni de justice. Le processus devient victime et s'achemine vers sa destruction parce qu'un demandeur éconduit démolit la réputation d'intégrité de ce processus uniquement afin que l'on fasse droit à sa demande personnelle.

• 1055

We're facing the charter on questions like this, and I understand that. But is there a way in which an amendment can be put to that clause so when a claimant himself or herself volunteers public disclosure to the press, that then frees up the officials to disclose more openly the operative circumstances, the operative evidence, which made them arrive at their conclusion? That is, if there is already voluntary disclosure on the part of the claimant.

Mr. Harder: Mr. Friesen, on the technical question you ask, I'm going to ask Mr. Therrien to respond. On the policy question, I think there are some serious risks in trying to regain or gain credibility for a system by playing the tabloid press. I would really caution against in a sense trying to demonstrate the quality of the system by responding to the kind of press reports you point to as being corrosive of public trust.

Mr. Daniel Therrien (Senior Counsel, Legal Services, Department of Employment and Immigration): Just to pursue what Mr. Harder is saying, the amendment you would be pursuing would actually be one to the Privacy Act, and as such it would not raise a charter question. It would be to release government officials from their present obligation not to reveal personal information about a case. That could be done, consistent with the charter, if the Privacy Act were amended.

First of all, the Privacy Act is not within the domain of the Department of Immigration. But for the policy reasons stated by Mr. Harder, it would probably not be a good idea. There are other ways of defending the integrity of the system than to release personal information about a case.

Mr. Friesen: But behind every press release or interview with a tabloid—and I say "tabloid", but there are other papers, hot-line shows, and what have you that do that—there is a lawyer encouraging them to do that. The public official would not be obligated to disclose, but he would have that available to him. If the lawyer knew that, he would be less likely to use those unscrupulous ways to counsel his client.

Mr. Harder: I don't want to prolong debate, Mr. Friesen, but there is a rule of law in place here, and there are legal procedures a failed claimant has available to him or her for appeal processes. Those appeals are heard and dealt with.

I frankly think we should spend time addressing the issue you raise in terms of public understanding and support for the integrity of the system. I think it's incumbent on not just the department but the care-giving community and the refugee protection community to work together to ensure the kind of public support that's required for a determination system to function well is understood. This is why I think Mr. Fairweather, in his role as chairman of the board, felt public

[Translation]

Nous sommes confrontés à la Charte dans des cas semblables et je comprends cela. Mais est-il possible d'apporter une modification de sorte que lorsqu'un revendicateur fait lui-même une divulgation volontaire à la presse, les autorités du ministère soient alors en mesure de discuter plus ouvertement des circonstances et des éléments de preuve qui les ont amenés à rendre la décision? Est-il possible que les intéressés puissent donner leur version des faits lorsque le revendicateur a déjà fait une divulgation volontaire?

M. Harder: Monsieur Friesen, je vais demander à M. Therrien de répondre à la question d'ordre technique que vous posez. Pour ce qui est de la question d'ordre politique, je pense que l'on s'expose à de graves risques si l'on essayait de regagner ou d'établir la crédibilité d'un processus par le biais des tabloïdes. Je ne recommanderais pas vraiment pas que l'on essaie de démontrer la qualité du processus en répondant au genre d'articles de journaux qui minent la confiance du public.

M. Daniel Therrien (avocat-conseil, Contentieux, ministère de l'Emploi et de l'Immigration): Pour reprendre les propos de M. Harder, la modification à laquelle vous faites allusion viserait en fait la Loi sur la protection des renseignements personnels et, à ce titre, elle ne serait pas visée par la Charte. Cette modification aurait pour effet de dégager les représentants du gouvernement de l'obligation qu'ils ont actuellement de ne divulguer aucun renseignement personnel à l'égard d'un cas. Cela pourrait se faire en conformité avec la Charte, si la Loi sur la protection des renseignements personnels étaient modifiée.

Premièrement, cette loi ne relève pas du ministère de l'Immigration. Toutefois, pour des raisons de politique énoncées par M. Harder, ce ne serait probablement pas une bonne idée que de modifier cette loi. Il existe d'autres moyens de défendre l'intégrité du processus que de divulguer des renseignements personnels à l'égard d'un cas.

M. Friesen: Oui, mais derrière chaque communiqué de presse ou entrevue dans un tabloïde—j'emploie le terme «tabloïde», mais il y a aussi les autres journaux, les émissions de ligne ouverte et ainsi de suite—vous trouvez un avocat qui encourage ce recours aux médias. Le représentant du ministère ne serait pas tenu de faire une divulgation, mais il aurait la possibilité de le faire. Si l'avocat de l'autre partie savait que cette possibilité existe, celui-ci serait moins porté à recourir à des moyens peu scrupuleux pour conseiller son client.

M. Harder: Je ne veux pas prolonger le débat, monsieur Friesen, mais un point de droit est en cause ici, et un demandeur éconduit dispose de certains recours judiciaires aux fins d'appel. Des appels sont entendus et tranchés.

Je pense franchement que nous devrions nous pencher sur la question que vous soulevez relativement à la compréhension et à l'appui du public à l'égard de l'intégrité du processus. Il incombe non seulement au ministère mais aussi à ceux qui dispensent des soins et qui assurent une protection aux réfugiés de collaborer pour que l'on comprenne le genre d'appui public qui est nécessaire pour qu'un processus de détermination du statut de réfugié

education, not in terms of cases but in terms of the circumstances in which cases are heard, is very important; the wholesale business, not the retail business.

#### • 1100

Mr. Reid: This is often the problem for ministers as well. I have found myself embroiled in two or three cases where the government, at least publicly, or the minister of the day at least publicly, was unable to lay the facts. We ended up in huge rows over individual cases or groups of cases. I can think of two or three, both African cases and Central American cases, that I'm aware of, that, once the facts were known, put a different spin on it. So that they can't be dealt with is often a frustration for those who take a role of advocacy on behalf of a refugee or group of refugees.

We've heard the comment made a number of times that if this bill was in place, then 50% of those who have been claimants in the last couple of years would not get access to the system. This came up last night. You responded that, no, that wasn't the case. Can you reinforce that?

**Mr. Harder:** First, I don't know with which countries we will be able to secure bilateral or multilateral agreements or at what pace parallel Dublin or other instruments might develop.

The important question is not what percentage would not get access to the Canadian system, but what percentage of those who require protection would get it. That's 100%. That's why Mr. Chefeke, when he was here and testifying, said that nobody who required protection would be at risk as a consequence of this legislation. That's the important principle. It's not whether Canada provides the protection; it's that protection is provided fairly and efficiently and most effectively.

Mr. Reid: Following from that, one of the areas that has been raised as a concern in ensuring that nobody who needs protection is denied it is the question of the role of the SIO. You know my concern about that. I think I'm being told that if there is any question in terms of the absolute decision, then there is access in terms of eligibility, and that there be any investigation pursued. . . If it's not evident right away that one of the conditions is there, then there's access to the system. Can we make clear for the record what the condition really is?

**Mr. Harder:** As the minister made clear last night again, eligibility is contemplated on the basis of clear facts that are readily available. If ineligibility is not easily demonstrated on those five factors, then eligibility is there. If you're not ineligible, then you're eligible.

The whole system is predicated on reasonable, expeditious movement through the system. So, having abolished the initial hearing, we would not contemplate now having a process that would resurrect another intermediate

#### [Traduction]

fonctionne bien. Je crois que c'est la raison pour laquelle M. Fairweather, à titre de président de la Commission, estimait que l'information du public, non pas en ce qui a trait aux cas mais bien aux circonstances, est très importante; ce ne sont pas tant les détails que la vision globale qui importe.

M. Reid: C'est souvent le problème pour les ministres aussi. Je me suis trouvé mêlé à deux ou trois cas où le gouvernement, du moins publiquement, ou le ministre de l'époque, du moins publiquement, n'était pas en mesure de présenter les faits. Tout cela a abouti à tant de belles querelles à l'égard de cas individuels ou de groupes de cas. Je me souviens de deux ou trois cas, qui concernaient des réfugiés de l'Afrique ou de l'Amérique centrale, où la divulgation des faits a jeté une lumière tout à fait différente sur le dossier. Par conséquent, cette situation est souvent frustrante pour ceux qui prennent la défense d'un réfugié ou d'un groupe de réfugiés.

Nous avons entendu à plusieurs reprises l'observation selon laquelle si ce projet de loi était en place, 50 p. 100 de ceux qui ont été des revendicateurs du statut de réfugié au cours des dernières années ne pourraient avoir accès au processus. Cette observation a été formulée hier soir. Vous avez répondu que ce n'était pas le cas. Pouvez-vous étayer cette assertion?

M. Harder: Premièrement, je ne sais pas avec quels pays nous pourrons conclure des ententes bilatérales ou multilatérales, ni à quel rythme pourront être élaborés des documents comme la Convention de Dublin ou d'autres ententes semblables.

Ce qui importe ce n'est pas quel pourcentage de demandeurs ne pourraient avoir accès au processus canadien, mais bien quel pourcentage de ceux qui ont besoin de protection pourraient avoir accès à ce processus. En fait, 100 p. 100 d'entre eux auraient accès au processus. C'est la raison pour laquelle M. Chefeke, lorsqu'il est venu témoigner ici, a dit qu'aucune personne ayant besoin de protection ne serait en danger à cause de cette disposition législative. Tel est le principe important. Ce n'est pas le fait que le Canada fournit une protection, mais bien que cette protection sera fournie d'une façon juste et de la façon la plus efficace possible.

M. Reid: À cet égard, l'une des préoccupations soulevées relativement à la nécessité de faire en sorte que tous ceux qui ont besoin de protection obtiennent cette protection concerne le rôle de l'agent principal. Vous êtes au courant de mes inquiétudes à cet égard. On me dit que s'il y a le moindre doute quant à la décision rendue, il est possible qu'une enquête puisse être menée. Si la situation n'est pas évidente dès le départ, il est possible de recourir au système. Pouvez-vous préciser clairement ce qu'il en est réellement?

M. Harder: Comme le ministre l'a clairement expliqué hier soir, la recevabilité est déterminée en fonction de faits clairs qui sont facilement vérifiables. Si l'irrecevabilité ne peut être facilement établie en fonction de ces cinq critères, alors la demande est recevable. Si votre demande n'est pas inadmissible, alors elle est admissible.

Tout le système repose sur le traitement raisonnable et rapide des demandes. Par conséquent, nous n'envisagerions pas maintenant, après avoir supprimé le premier palier d'audience, de mettre en place un processus qui recréerait

step that would be time-consuming. The eligibility issues dealt with by the SIO are factual, are obvious, and are dealt with quickly. If they do not meet those criteria, then eligibility takes place.

Mr. Reid: Okay. That's important.

Another of the areas of concern to me continues to be of concern but we're coming closer to addressing it. It is the question of good reason for destroying documents. It's important, though, that we put on the record the difference between destroyed documents and fraudulent documents. It's my understanding that fraudulent documents do not demand unanimous decision.

Mr. Harder: That's right.

Mr. Reid: So there's a difference. Sometimes it gets confused.

I've had discussions in St. John's, Newfoundland, with both the legal community and a number of groups that represent and deal with refugees. One of the real been discussed with the has this concerns—and department-is that in this case the Government of Newfoundland and Labrador, and perhaps other governments, may be inclined to change their rules regarding the use of legal aid, despite the fact that we fund at least 50%. In Newfoundland, I think it may even be higher. If it isn't, it should be. They have the power to say where legal aid can be used. It is my understanding that the province has indicated that in fact it might say that legal aid lawyers will not be made available for immigration and refugee cases. How do we respond to that in practical terms?

• 1105

Mr. Harder: As you know, the provinces provide legal aid through a shared federal-provincial arrangement. Under the terms and conditions of that funding the provinces provide legal aid to immigration and refugee matters. Provincial governments, like the federal government, are experiencing financial difficulties and are looking to other ways of providing counsel. I think the refugee area is one in which in the Government of Ontario, for example, is setting up clinics and other lower-cost ways of providing counsel, but that in no way diminishes the kind of protection the claimant gets by virtue of being represented. I think the existing legal aid systems are appropriate and it's the obligation of the provinces to continue to provide counsel in these cases. The federal government pays its appropriate share. This is not a case for us, I think, in addition to those arrangements, to top up legal aid with federal money. The existing systems work.

#### [Translation]

une autre étape intermédiaire exigeant du temps. L'agent principal détermine la recevabilité d'une demande en fonction d'éléments factuels et évidents; par conséquent, cette détermination se fait rapidement. Si les critères d'irrecevabilité ne s'appliquent pas au demandeur, alors sa demande est jugée admissible.

# M. Reid: Très bien. C'est important.

Il y a un autre point qui continue à me préoccuper, mais nous y arrivons. Il s'agit de raisons valables de détruire des documents. Il importe toutefois d'établir clairement la distinction entre des documents détruits et des documents frauduleux. Je crois savoir que les documents frauduleux ne nécessitent une décision unanime.

M. Harder: C'est exact.

M. Reid: Il y a donc une différence. Tout cela est parfois confus

J'ai eu des discussions à St-John's, à Terre-Neuve, avec des juristes et des groupes qui représentent les réfugiés et s'occupent d'eux. L'une des préoccupations réelles—et cette question a été examinée avec le ministère—est que dans ce cas, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, et peut-être d'autres aussi, pourraient être enclins à modifier leurs règles relatives à l'aide juridique, malgré le fait que nous finançons cette aide au moins à 50 p. 100, et peut-être même plus à Terre-Neuve. Si ce n'est pas le cas, ce devrait l'être. Les autorités ont le pouvoir de décider dans quelles circonstances on peut faire appel à l'aide juridique. Je crois savoir que la province a mentionné qu'elle pourrait décider que les services des avocats de l'aide juridique ne seront pas disponibles pour les causes d'immigration et de réfugiés. Comment réagissons—nous concrêtement à cette décision?

M. Harder: Comme vous le savez, les provinces fournissent une aide juridique par le biais d'une entente fédérale-provinciale de partage des coûts. En vertu des modalités de cette entente, les provinces fournissent une aide juridique relativement aux questions d'immigration et de réfugiés. Les gouvernements provinciaux, tout comme le gouvernement fédéral, éprouvent des difficultés financières et examinent d'autres façons de fournir les services d'avocats. Sauf erreur, le secteur des réfugiés est l'un de ceux pour lequel le gouvernement de l'Ontario, par exemple, est en train de mettre sur pied des cliniques et d'autres moyens économiques de fournir des services d'avocats, sans diminuer d'aucune façon le genre de protection obtenue, par le demandeur, du fait que celui-ci est représenté. Je pense que les systèmes d'aide juridique en place sont appropriés et il incombe aux provinces de continuer à fournir les services d'avocats relativement à ces affaires. Le gouvernement fédéral paie sa juste part. Je ne pense pas qu'il nous incombe, compte tenu des ententes déjà existantes, de verser des deniers du gouvernement fédéral à l'aide juridique. Les systèmes en place fonctionnent hien.

Mr. Reid: I just want to make sure that we understand that some provinces are getting a bit squeamish. You will agree with me though that both the claimant and the system are well served by the fact that there are lawyers in the process.

Mr. Harder: Generally speaking, yes. I can't give a blanket endorsement to all lawyers—

Mr. Reid: God forbid!

Mr. Harder: I don't think anybody here could. But I think generally speaking the system is well served by that, and the system is designed to continue that.

With respect to cost savings, I think it's important that we take an overall system look at this. As a result of the changes this act contemplates, and particularly the expeditiousness of the hearing, there will be a reduction in overall provincial and municipal expenditures on welfare and on other aspects of support to the system. That has to be taken into account as well.

Quite frankly, the issue here is the fact that the initial hearing, which is being abolished, was 100% funded by the federal government through legal aid. In abolishing the initial hearing we are of course abolishing the federal funding for the legal aid attendant to it. The concerns of the provinces and of the legal community I think should be looked at in that context.

Mr. Reid: The board members I've spoken to, as well as the legal community, have made it very clear that not having lawyers in the system could in fact end up costing you more money, because they help make it work.

Mr. Harder: Absolutely, but there'a an obligation on the provinces to exercise their responsibilities here.

Mr. Reid: I don't dispute that. Obligations and actually things happening don't always go together. Thank you.

The Chairman: Colleagues, I propose that we recess for five minutes and then reconvene and have a second round of fifteen minutes per party. After that we should be able to break for lunch.

**Mr.** Harder: Mr. Chairman, I have a text of the Dublin Convention, which has just come. If it would be welcomed by members, I could give it to the clerk and in the recess it could be photocopied and distributed.

The Chairman: Indeed, thank you. We stand recessed for five minutes.

• 1110

[Traduction]

M. Reid: Je tiens simplement à ce qu'il soit clair que certaines provinces commencent à être un peu inquiètes. Vous serez d'accord avec moi pour dire que le revendicateur et le système sont tous deux bien servis par le fait que des avocats participent au processus.

M. Harder: D'une façon générale, c'est le cas. Je ne peux donner une approbation générale qui s'appliquerait à tous les avocats...

M. Reid: Dieu nous en garde!

M. Harder: Je ne pense pas que quiconque ici pourrait le faire. Cela dit, je pense que, d'une façon générale, le système est bien servi et qu'il est conçu de façon à ce que cela continue d'être le cas.

En ce qui a trait aux économies, je pense qu'il importe d'adopter un point de vue global. Suite aux changements envisagés dans le cadre de cette mesure législative, notamment le caractère plus expéditif du processus d'audience, les dépenses municipales et provinciales globales en ce qui a trait à l'aide sociale et à d'autres formes de soutien du système diminueront. Cet aspect doit aussi être pris en considération.

Le fait est que le premier palier d'audience, qui sera aboli, était financé à 100 p. 100 par le gouvernement fédéral, par le biais de l'aide juridique. Le fait d'abolir ce premier palier se traduit évidemment par l'élimination du financement fédéral de l'aide juridique connexe. Je pense que c'est dans ce contexte qu'il y aurait lieu d'examiner les préoccupations des provinces et des juristes.

M. Reid: Les membres de la Commission à qui j'ai parlé, de même que des juristes, ont dit très clairement que le fait de ne pas faire appel à des avocats pourrait coûter plus cher en fin de compte, parce que les avocats aident à la bonne marche du système.

M. Harder: Tout à fait, mais les provinces ont l'obligation d'exercer leurs responsabilités à cet égard.

M. Reid: Je ne conteste pas ce fait. Les obligations et la réalité ne concordent pas toujours. Je vous remercie.

Le président: Chers collègues, je propose que nous fassions une pause de cinq minutes puis que nous revenions pour entendre une deuxième série de témoins à raison de 15 minutes par groupe. Ensuite, nous devrions pouvoir nous interrompre pour le déjeuner.

M. Harder: Monsieur le président, le texte de la Convention de Dublin vient tout juste de me parvenir. Si les membres du comité le souhaitent, je pourrais remettre celui-ci au greffier afin que des photocopies puissent être faites et distribuées durant la pause.

Le président: Je vous remercie. Nous faisons une pause de cinq minutes.

• 1124

The Chairman: The so-called five-minute recess reminds me of how many times I've been 39.

Le président: Ce prétendu ajournement de cinq minutes me rappelle le nombre de fois que j'ai eu 39 ans.

Mr. Allmand, 15 minutes.

Mr. Allmand: I want to pursue a point raised by Mr. Heap, which I don't think was completed. When does proposed section 53 trigger in, the section that talks about a person whose life or freedom would be threatened?

• 1125

If I understand it correctly, the person who arrives at the border would ordinarily be denied eligibility to go on to the board by proposed paragraph 46.01(1)(a), but in accordance with proposed section 53, if he claims his life or freedom would be threatened, he would have a right not to be deported. The question is, since there's no representation before the senior immigration officer—here is the refugee, not knowledgeable about proposed section 53, but making a claim that his life is in danger—how does this individual get access to the use of proposed section 53 in the hearing? Is there going to be an obligation in the act—or have I missed something—which would oblige the senior immigration officer to refer that case for a hearing under proposed section 53?

How does that trigger? I say nobody will know of it. Nobody will be able to use it. There'll be no lawyers, no due process, no representations, and no obligation—I saw you shaking your head—on the part of the senior immigration officer to refer the case himself. So how does one take advantage of this?

Mr. Butt: The situation is that if a person comes forward to Canada after having been granted asylum in another jurisdiction, he'll have a reason for coming forward. And if his reason is that he fears persecution or he feels his life or freedom would be at risk in that country of asylum, he doubtless will tell somebody. He will tell the officer that's why he's here. He'll say, I can't go back.

Mr. Allmand: Yes, but my next question is this. As soon as he says that, is there an obligation on the part of the SIO to say, oh, your life is in danger, I believe you, consequently I'm obliged to refer this case for a hearing before an adjudicator?

Mr. Butt: No, he will not do either of those things. He will do what proposed section 53 says he must do, which is not send the person back to a country where his life or freedom would be in danger. He will have to make a determination on whether that is the case, and he will be instructed by the department to do that, in consultation with national headquarters and in consultation with the United Nations High Commissioner for Refugees.

Obviously the process of establishing whether or not an individual's life or freedom would be at risk for a convention refugee reason is not a decision that could be made spontaneously. It requires complete information on the person's experience in the country of asylum, and the person will have an opportunity to put that forward.

Mr. Allmand: This just confirms the points I was trying to make last night with the minister. Therefore the process before the senior immigration officer isn't a black-and-white issue. It is going to have to be a pretty knowledgeable person, one who speaks one of our two official languages, to use terminology that will fit in with proposed section 53. There could be people. . .

[Translation]

Monsieur Allmand, 15 minutes.

M. Allmand: J'aimerais reprendre un point soulevé par M. Heap et que nous n'avons pas fini de discuter, je pense. Quand intervient l'article 53 proposé, l'article qui parle d'une personne dont la vie ou la liberté serait menacée?

Si je comprends bien, la personne qui arrive à la frontière ne peut pas s'adresser à la section en vertu de l'alinéa 46.01(1)a), mais d'après l'article 53 proposé, si cette personne prétend que sa vie ou sa liberté est menacée, elle ne peut être renvoyée. Or, il n'y a pas d'agent principal, et nous avons donc un réfugié qui n'est pas au courant de cet article 53 proposé, mais qui dit que sa vie est en danger: comment peut-il se prévaloir de l'article 53 à l'audience? À moins que j'aie raté quelque chose, je ne vois pas où la loi stipule que l'agent principal doit prévoir une audience en vertu de l'article 53 proposé en l'occurrence.

Comment cela va-t-il se passer? Ce que je dis, c'est que personne ne sera au courant. Personne ne pourra s'en servir. Il n'y aura pas d'avocat, pas d'obligation de suivre une procédure régulière, pas de représentation—je vous ai vu hocher la tête—pour obliger l'agent supérieur à renvoyer lui-même l'affaire à la section. Dans ce cas, comment pourra-t-on profiter de cette disposition?

M. Butt: Si quelqu'un arrive au Canada après avoir bénéficié du droit d'asile ailleurs, il aura une bonne raison. Si cette raison est qu'il craint d'être persécuté ou qu'il pense que sa vie ou sa liberté serait en danger dans ce pays d'asile, il le dira certainement à quelqu'un. Il dira à l'agent que c'est pour cela qu'il est venu et qu'il ne peut pas repartir.

M. Allmand: Oui, mais ce que je veux savoir, c'est si l'agent principal doit immédiatement lui répondre: votre vic est en danger, je vous crois; je dois donc demander à l'arbitre de rendre une décision sur votre cas.

M. Butt: Non, il ne fera rien de cela. Il fera ce que prévoit l'article 53, c'est-à-dire qu'il ne renverra pas la personne dans un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée. Il devra décider si c'est le cas, comme le lui commandera le ministère, en consultation avec l'administration centrale et avec le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Évidemment, on ne peut pas déterminer spontanément si la vie ou la liberté d'une personne est menacée au sens de la définition de réfugié dans la Convention. Il faut pour cela avoir des informations complètes sur l'expérience de l'individu dans le pays d'asile, et on lui donnera donc la possibilité de présenter ce témoignage.

M. Allmand: Cela confirme ce que j'essayais d'établir hier soir avec le ministre. L'intervention de l'agent principal n'est pas clairement définie. Il faudra que l'intéressé connaisse passablement bien la situation, par l'une de nos deux langues officielles, s'il veut que sa requête soit conforme aux dispositions de l'article 53. Il pourrait arriver que des gens. . .

I have a case in my own office—I probably have several of them—of a highly placed Iranian who was received as a refugee in France. He's a political refugee. But the coterie of people who came to France and were recognized with him have all been assassinated in France, except for himself. He has applied to come to Canada as a refugee and has been turned down. He now has that before the courts, going to an appeal. He would fit into this. He's recognized by France as a refugee, but he fears for his life in Paris because there are underground movements among the Iranians in that country who are killing off the major opponents of their side of the story.

So here we have a situation where you yourself admit it takes some judgment, some consideration, but there is no right to a lawyer, there's no right to representations, and we have a clause that would allow the person to escape deportation..."prohibited removal" is the way the clause is described.

I urge you... There's a hole in the law here. There's a falling between stools here. This has to be fixed. I don't know if you can respond today, but I urge you to respond to that.

• 1130

What good is proposed section 53 if there is no way a person can take advantage of it and know about it, and there's no obligation on the senior immigration officer—you say he will be issued instructions from the minister—to take this into consideration, but it is obviously an area of great judgment as to whether the person's life or freedom would be threatened for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion, etc. That's a major area of judgment.

Mr. Harder: Mr. Allmand, you raise a point that must be addressed seriously, but I think the point that Mr. Butt is making and that is important is that the SIO doesn't make this decision without reference to UNHCR and headquarters in those cases. We are not dealing with a large set of cases here. As you correctly point out, it is only those cases where we would have an agreement, let's say, with a country, and with respect to that country, while it is granting somebody convention refugee status, the person does not feel that the country is able or willing to protect him.

That's a very small set of—

Mr. Allmand: I urge you to look at it.

Mr. Harder: —cases, and they are ones on which we would obviously want to consult the UNHCR.

Mr. Allmand: There's a presumption, and I said this to the minister last night, that these SIOs are all perfectly calm, dispassionate, knowledgeable civil servants. I know from my experience over a long period of time as a member of Parliament that despite many, many excellent civil servants, that sometimes depending on what happened between you and your wife, or whether you've got a bad cold or whatever it puts you in a grumpy mood some mornings or some afternoons, and some guy appears at the border. . . they're not perfect.

[Traduction]

J'ai le dossier d'une personne dans mon bureau—j'en ai probablement plusieurs autres—il s'agit d'un Iranien haut placé qui a été admis comme réfugié en France. C'est un réfugié politique. Toutefois, toutes les personnalités auxquelles il était associé et qui se sont aussi réfugiées en France ont été assassinées, et il ne reste que lui. Il a demandé le statut de réfugié au Canada, et on l'a refusé. Il en appelle maintenant de cette décision. Il correspondrait à nos dispositions. La France lui a reconnu le statut de réfugié, mais il craint pour sa vie à Paris, car il y a en France des groupes clandestins d'Iraniens qui liquident les principaux opposants à leur propre vision des choses.

Il s'agit donc d'une situation où, comme vous le reconnaissez vous-même, il faut faire preuve de jugement et de pondération, et pourtant l'intéressé n'a pas droit à un avocat, ne peut pas faire de représentations, alors que nous avons un article disant que cette personne ne peut être renvoyée... L'article parle du «renvoi des réfugiés au sens de la Convention».

Ce que je dis, c'est qu'il manque quelque chose ici dans la loi. Il faut combler ce vide. Je ne sais pas si vous pouvez répondre aujourd'hui, mais je vous invite à le faire.

À quoi bon cet article 53 si les gens ne peuvent pas en profiter et n'en n'ont pas connaissance, et si l'agent principal n'a aucune obligation? Vous dites que le ministre lui ordonnera d'en tenir compte, mais on fait manifestement appel au jugement quand il faut déterminer si la vie ou la liberté de la personne risque d'être menacée du fait de la race, de la religion, de la nationalité, de l'appartenance à un groupe social ou des opinions politiques, etc. C'est principalement une question de jugement.

M. Harder: Monsieur Allmand, vous soulevez une question qui mérite sérieuse réflexion, mais je pense que ce que dit M. Butt, et c'est important, c'est que l'agent principal ne prend pas cette décision sans avoir consulté le HCNUR et l'administration centrale. Il ne s'agit pas d'un très grand nombre de cas. Comme vous le soulignez, il s'agirait seulement de cas où nous aurions une entente avec un pays qui accorderait le statut de réfugié au sens de la Convention à une personne qui aurait malgré tout l'impression que ce pays ne peut ou ne veut pas la protéger.

C'est un très faible pourcentage...

- M. Allmand: Je vous demande instamment d'examiner la question.
- M. Harder: ...du total des cas, et il est évident que nous consulterions le HCNUR dans ces cas-là.
- M. Allmand: On part du principe, comme je le disais hier soir au ministre, que ces agents principaux sont des fonctionnaires parfaitement calmes, modérés et érudits. Ayant été député pendant des années, je sais d'expérience que nous avons énormément d'excellents fonctionnaires, mais qu'il peut arriver qu'après une dispute avec votre femme, ou parce qu'on a un mauvais rhume ou qu'on a une raison quelconque d'être de mauvaise humeur un matin ou un après-midi, on n'a pas toujours l'attitude parfaite vis-à-vis d'un type qui se présente à la frontière.

The fact of the matter is that if you don't have anybody to represent you, say somebody comes who speaks Spanish and he may have an interpreter but no lawyer, somebody who doesn't know about proposed section 53, or it is an Iranian or an Iraqi or a Somalian or whatever—I don't know. . .I am going to come back to this next Tuesday.

Mr. Harder: Before you do, I just want to repeat that obviously interpretation would be necessary.

Mr. Allmand: Yes.

Mr. Harder: As the minister said last night, we are not saying counsel could not be there.

Mr. Allmand: Oh well, that's good.

Mr. Harder: That's important. Again we are dealing with a very small set of cases, hopefully, and with regard to the kind of information that is relevant for this kind of decision it is obviously important to consult the UNHCR on it.

Mr. Allmand: Proposed section 94.1 on page 80 says:

Every person who organizes, induces, aids or abets...the coming into Canada of a person who is not in possession of a valid...passport...is guilty of an offence.

I can understand it if a person organizes or induces or abets somebody coming, but to say that a person who aids a person coming into Canada, who helps a person coming who doesn't have a valid passport would be guilty of an offence, I think goes much too far.

This means that many of our church people would be subject to an offence. I can think of all sorts of groups. We know people without valid documents may flee a country, may leave in the middle of the night to flee a terrorist regime, a dictatorship, and are helped by Canadians to get into Canada. Under this provision such Canadians are subject to an offence.

This is different from somebody who induces. I think most Canadians would agree with it if you induce people without valid documents to come, or you organize a whole movement to Canada, but just simply to aid a person without a valid passport and be subject to an offence seems rather harsh and against our Canadian tradition of humanitarianism.

• 1135

This was raised before the committee. How do you respond to that?

Ms Laura Chapman (Director General, Policy and Program Development, Department of Employment and Immigration): This matter was also raised in the discussions surrounding Bill C-55 and there was considerable discussion about whether or not that language could be reworded so it would capture the people about whom we were concerned; in other words, organized rings and so on—

Mr. Allmand: I agree with that. We should catch them.

[Translation]

Si vous n'avez pas quelqu'un pour vous représenter, dans le cas par exemple de quelqu'un qui parle l'espagnol ou qui va peut-être avoir un interprète, mais pas d'avocat, en tout cas quelqu'un qui soit au courant de cet article 53, ou s'il s'agit d'un Iranien, ou d'un Irakien ou d'un Somalien, ou je ne sais quoi. . . Je vais y revenir mardi prochain.

M. Harder: Avant cela, je vous répète qu'il faudra de toute façon qu'il y ait une interprétation.

M. Allmand: Oui.

M. Harder: Comme l'a dit le ministre hier soir, nous ne disons pas que la personne ne pourra pas être accompagnée d'un avocat.

M. Allmand: Bon, c'est bien.

M. Harder: C'est important. Encore une fois, il s'agit d'un très petit nombre de cas, espérons-le, et il est évident qu'il est important de consulter le HCNUR pour ce genre de décisions.

M. Allmand: Voici ce que dit l'article 94.1, à la page 80:

Quiconque incite, aide ou encourage ou tente d'inciter...une personne à entrer au Canada alors qu'elle n'est pas munie d'un...passeport...en cours de validité...commet une infraction

Je comprends que ce soit le cas si une personne incite, encourage ou tente d'inciter quelqu'un à venir au Canada, mais dire qu'une personne qui aide quelqu'un d'autre à venir au Canada, une personne qui n'a pas un passeport en cours de validité, est coupable d'une infraction, je trouve que c'est aller un peu loin.

Cela veut dire que de nombreux membres de nos Églises tomberaient sous le coup de cette disposition. Je pense à des quantités de groupes. Nous savons qu'il peut très bien arriver à des gens de devoir quitter un pays sans papiers valides en pleine nuit pour fuir un régime terroriste, une dictature, et que des Canadiens aident ces gens à entrer au Canada. Avec cette disposition, ces Canadiens seraient coupables d'une infraction.

Ce n'est pas la même chose qu'inciter une personne. Je pense que la plupart des Canadiens seraient d'accord pour qu'on condamne le fait d'inciter des gens sans papiers valides à venir au Canada ou d'organiser tout un mouvement vers le Canada, mais je trouve que condamner quelqu'un qui se contente d'aider une personne sans passeport valide, c'est vraiment très dur, et cela va contre notre tradition humanitaire.

La question a été soulevée en comité. Qu'avez-vous à y répondre?

Mme Laura Chapman (directrice générale, Élaboration de la politique et du programme, ministère de l'Emploi et de l'Immigration): La question a aussi été abordée dans les discussions sur le projet de loi C-55, et l'on a abondamment disserté pour savoir s'il fallait remanier le texte pour viser plus précisément les gens qui nous posent un problème; autrement dit, les réseaux organisés, etc. . .

M. Allmand: Je suis d'accord. Il faudrait les coincer.

Ms Chapman: And at the same time how we could capture those people and still not deal harshly with the people you're addressing and you're concerned about. The conclusion was reached that appropriate language that achieved this could not be found, and therefore the minister of the day made a policy decision, and so indicated to the committee of the day, that they would not prosecute in those cases where church groups, etc., assisted or aided individuals. I think a similar kind of treatment—

**Mr. Allmand:** Where the Department of Justice fell down, I'll try to present an amendment next week.

I want to get back to the carriers. I was discussing with the minister last night the heavy, absolute burden put on carriers. One I forgot to mention with the minister is that in the bill the carriers are required to put up a cash security. They say, look, considering our difficult cashflow and this recession and the horrible economic situation, why wouldn't you accept for the larger airlines letters of credit or bonds that are acceptable in ordinary business transactions with financial institutions that are much more suspicious than the Government of Canada?

Why are we insisting on a cash deposit—by the way, not even the amount is known by these companies—yet in other aspects of their business letters of credit from their banks or bonds would be acceptable? Why are we being so stringent and refusing ordinary business practices?

Mr. Harder: In fact that is what we are contemplating with most carriers, and we have been in touch with them.

Mr. Allmand: You're contemplating what?

Mr. Harder: Letters of credit or bonds that-

Mr. Allmand: The bill doesn't seem to...

Mr. Harder: Under proposed section 92 it says:

The Deputy Minister may issue a direction to any transportation company requiring it to deposit with Her Majesty in right of Canada such sum of money, in Canadian currency, or such other prescribed security as the Deputy Minister deems necessary as a guarantee that the company will pay all amounts for which it may become liable under this Act after the direction is issued.

So the "other prescribed" is in fact the basis on which we would contemplate bonds or letters of credit, particularly to airlines that are working well with us in exercising this responsibility that they have. Airline carriers and other carriers are aware of that because we have consulted with them.

Mr. Allmand: I hope that this exception will become the rule.

Mr. Harder: You might not want it to be in all cases.

Mr. Allmand: I can see that, but I meant the reverse. Most of these airlines have reputable backgrounds, and one would hope that this would be sufficient. The exception referred to where there is really serious doubt, then you would insist.

This case was raised with respect to women by two major groups appearing before the committee and in some of the written briefs that were sent to us but they didn't appear, where a woman is sponsored by her husband and he's got the [Traduction]

Mme Chapman: Le problème est de réussir à coincer ces gens-là sans pénaliser les gens dont nous nous préoccupons. On a fini par conclure qu'il était impossible de trouver un texte répondant à ce souhait, et par conséquent le ministre de l'époque a rendu une décision de politique et déclaré au comité de l'époque qu'il n'y aurait pas de poursuites dans le cas où des groupes religieux, etc., aideraient quelqu'un. Je pense qu'un traitement de ce genre. . .

M. Allmand: Là où le ministère de la Justice a échoué, j'essaierai quand même de présenter une proposition d'amendement la semaine prochaine.

Revenons-en aux transporteurs. Je parlais hier soir avec la ministre du fardeau énorme qu'on leur impose. Il y a une chose dont j'ai oublié de lui parler, c'est la caution que doivent déposer les transporteurs d'après le projet de loi. Ceux-ci estiment qu'en raison de leurs difficultés de trésorerie, de la récession et de la conjoncture économique épouvantable dans laquelle nous sommes plongés, il vaudrait mieux demander aux grandes compagnies aériennes des lettres de crédit ou des obligations comme on le fait pour les transactions d'affaires ordinaires avec des institutions financières beaucoup plus pointilleuses que le gouvernement du Canada.

Pourquoi exigeons-nous une caution en espèces—au fait, les compagnies n'en connaissent même pas le montant—alors que dans d'autres domaines d'activité on se contente d'une lettre de crédit de leur banque ou d'une obligation? Pourquoi cet acharnement à refuser les pratiques commerciales habituelles?

M. Harder: C'est en fait ce que nous envisageons de faire avec la plupart des transporteurs, et nous les avons déjà contactés.

M. Allmand: Vous envisagez quoi?

M. Harder: Des lettres de crédit ou des obligations qui. . .

M. Allmand: Mais ce n'est pas ce que le projet de loi...

M. Harder: Voici ce que dit l'article 92 proposé:

Le sous-ministre peut ordonner aux transporteurs de déposer auprès de Sa Majesté du chef du Canada une somme d'argent, en monnaie canadienne, ou tout autre cautionnement réglementaire qu'il estime nécessaire pour garantir le paiement des frais qui pourraient être mis à leur charge aux termes de la présente loi après qu'il en a été ainsi ordonné.

«Tout autre cautionnement» signifie que cela pourrait être des obligations ou des lettres de crédit, en particulier pour les compagnies aériennes qui s'acquittent correctement de leurs responsabilités. Les transporteurs aériens et les autres sont au courant, car nous les avons déjà consultés à ce sujet.

M. Allmand: J'espère que cette exception deviendra la règle.

M. Harder: Ce n'est pas forcément souhaitable dans tous les cas.

M. Allmand: Je comprends, mais c'est le contraire que je voulais dire. La plupart de ces compagnies ont une bonne réputation, et cela devrait suffire. C'est seulement en cas de doute sérieux qu'il faudrait insister.

Voici une question soulevée au sujet des femmes par deux des principaux groupes qui ont comparu au comité ainsi que dans certains des mémoires qui nous ont été adressés par des gens qui n'ont pas comparu. Si une femme est parrainée

responsibility to take care of her for 10 years, I believe, but where there's violence or abuse in that relationship. They gave us examples of where, because they fear they're going to be subject to deportation because they're being sponsored, women stay in a very horrible situation.

#### • 1140

Many of the witnesses ask, why isn't there some provision that these people can separate and still stay in Canada? Sometimes they have already been here for two or three years. There is no reason why they should be deported or sent back, but they lose their sponsorship if they separate or divorce.

Why can't that be dealt with? It seems such a reasonable. . I know we are against violence and abuse in relationships, but that seems to promote it rather than. . . There is no outlet, no escape.

Ms Chapman: As you know, Mr. Allmand, one of the major problems with violence against women is that women feel obliged to stay in the relationship. Clearly, we have a concern that in this area it may be that people have the feeling that they have to stay on because of that sponsorship relationship.

As a matter of policy, we do not deport people in those circumstances. We are looking at ways of communicating that more effectively to those individuals who are sponsored. Where there is a marriage breakdown or a situation that is intolerable, the individual should have the right to remain in Canada.

What we have to avoid is separations or divorces of convenience. What we are looking at is dealing with this as a matter of policy and through better communication with those people who are sponsored, informing them about their rights once they are in the country.

Mr. Allmand: You say you are looking at that seriously. Can we expect in due course some kind of announcement of policy in this respect?

Ms Chapman: We have policy in this regard. What we want is more effective communication of that policy to those who are being sponsored. We are producing mailing kits and various other materials. This will be an opportunity of course to do a better job of communicating such facts.

The Chairman: Thank you, Mr. Allmand. Mr. Heap.

Mr. Heap: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to return to the question that Mr. Allmand was raising on a couple of points. I think Mr. Harder said that Mr. Allmand's question applies in cases where we have an agreement with the country to which the person might be sent back. Did I understand it correctly?

 $\mathbf{Mr.}$   $\mathbf{Harder:}$  I am not sure which of Mr. Allmand's questions you are —

Mr. Heap: The first one he raised-

Mr. Harder: Oh, proposed section 53?

Mr. Heap: Yes, proposed section 53. That is applicable you said—I am sorry that I haven't had time to check the details—only to countries with which we have an agreement?

## [Translation]

par son mari, qui doit s'occuper d'elle, je crois, pendant 10 ans, mais lui inflige des mauvais traitements ou des traitements violents, il arrive que cette femme, et on nous en a donné des exemples, continue à tolérer cette situation effroyable parce qu'elle a peur d'être expulsée du pays, étant donné que c'est son mari qui la parraine.

Beaucoup de témoins demandent pourquoi il n'y a pas une disposition prévoyant que ces personnes puissent se séparer en restant au Canada. Parfois, elles y sont déjà depuis deux ou trois ans. Il n'y a pas de raison de les expulser ou de les renvoyer, mais ces femmes perdent leur parrainage si elles se séparent ou divorcent.

On pourrait tout de même régler cette question. Cela a l'air tellement raisonnable... Nous sommes contre la violence et les rapports dégradants, et pourtant on a l'impression d'encourager cela au lieu de... Il n'y a aucune issue possible.

Mme Chapman: Comme vous le savez, monsieur Allmand, l'un des grands problèmes de la violence dont sont victimes les femmes, c'est que ces femmes sont obligées de rester. Le fait que des personnes se sentent obligées de rester parce qu'elles sont parrainées nous préoccupe évidemment.

Nous n'avons pas pour politique d'expulser les gens dans ce genre de situation. Nous essayons de le faire comprendre plus efficacement aux personnes parrainées. En cas de rupture du mariage ou de situation intolérable, la personne devrait avoir le droit de rester au Canada.

Ce qu'il faut éviter, ce sont les séparations ou les divorces de convenance. Nous voulons régler cette question sous l'angle de la politique et, grâce à une meilleure communication avec les personnes parrainées, les informer de leurs droits une fois qu'elles sont au Canada.

M. Allmand: Vous dites que vous étudiez sérieusement la question. Est-il question d'une déclaration de politique à cet égard dans un délai raisonnable?

Mme Chapman: Nous avons une politique. Ce que nous voulons, c'est que les personnes parrainées en soient mieux informées. Nous établissons des trousses de documentation et divers autres éléments d'information. Cela va naturellement nous permettre de mieux informer ces personnes.

Le président: Merci, monsieur Allmand. Monsieur Heap.

M. Heap: Merci, monsieur le président.

J'aimerais revenir sur un ou deux des points de la question de M. Allmand. M. Harder a dit que la question de M. Allmand concernait les personnes qui risquent d'être renvoyées dans un pays avec lequel nous avons un accord, n'est-ce pas?

 $\mathbf{M.}$  Harder: Je ne sais pas exactement de quelle question de  $\mathbf{M.}$  Allmand. . .

M. Heap: La première qu'il a posée...

M. Harder: Au sujet de l'article 53?

M. Heap: Oui, l'article 53 proposé. Vous avez dit, et je regrette de ne pas avoir eu le temps de vérifier les détails, que cette disposition ne s'appliquait qu'aux pays avec lesquels nous avons une entente.

Mr. Harder: No. It's where there is a prescribed list.

Mr. Heap: Oh.

Mr. Harder: I was seeking to outline an example of where this situation applies, to try to make the point that the countries of alleged persecution in these specific cases are countries that are western democracies that provide protection. We are not talking about countries that we all know produce the refugees. They are individuals who already have the protection of those countries. It is not the country of origin that we are talking of here.

Mr. Heap: Yes, I understand it is not the country of origin, but it will be a country prescribed in effect as a safe country for return. It is not necessarily a country with which we have an agreement. I think I misunderstood what you said the first time.

**Mr.** Harder: Yes. As the minister said last evening, clearly our preference is to utilize the provisions of Bill C-86 that contemplate agreements bilaterally or multilaterally.

Mr. Heap: Yes, I understand the preference, but it's not made a condition.

Mr. Harder: That's correct.

Mr. Heap: This liberty to have the service of counsel if he or she is available is welcome as a departure from the de facto policy or practice of the last eight or nine years, in which a lawyer present at the airport wishing to act on behalf of somebody that he knew of who is being detained by immigration was told—and this is not just one case. This is policy.

Mr. Harder: It is policy?

Mr. Heap: Yes. This is a welcome change.

• 1145

I'm interested to know how it might be accessed either by the claimant or by a lawyer, who may or may not have been advised that the claimant was coming. The lawyer may not be in the room there with the officials when this sort of case arises, and since there is no automatic provision for a hearing, it's simply the SIO and the claimant or perhaps the SIO accompanied by an interpreter, or perhaps another, but the claimant is essentially alone with neither counsel nor witness.

If through whatever reason—wilful or totally unintended—the SIO does not act upon what the claimant thinks was a statement of danger in being returned to that country—

Mr. Harder: The country where they have protection.

**Mr. Heap:** Yes, I'm talking about that case. What recourse has the claimant? Can he say that he wants a lawyer and be allowed to remain while a lawyer is being sought? Does he phone friends in the city nearby or what?

Mr. Harder: I'm going to make a general comment and then ask Mr. Butt, who is developing the procedures, to add. I want to underscore what you've said; that is to say, we're not denying counsel. In the situation you have described

[Traduction]

M. Harder: C'est là où il y a une liste.

M. Heap: Oh.

M. Harder: J'essayais de trouver un exemple de cette situation pour essayer de montrer que les pays où la persécution est censée se produire sont en l'occurrence des démocraties occidentales qui assurent une protection. Il ne s'agit pas de pays bien connus pour produire des réfugiés. Nous parlons de personnes qui ont déjà la protection de ces pays. Ce n'est pas du pays d'origine que nous parlons.

M. Heap: Oui, je comprends bien que ce n'est pas le pays d'origine, mais ce sera un pays désigné comme pays sûr. Ce n'est pas nécessairement un pays avec lequel nous avons un accord. Je crois que j'avais mal compris ce que vous aviez dit la première fois.

M. Harder: Oui. Comme l'a dit le ministre hier soir, nous préférons manifestement utiliser les dispositions du projet de loi C-86 qui prévoient des accords bilatéraux ou multilatéraux.

M. Heap: Oui, je comprends cette préférence, mais il ne faut pas que ce soit une condition.

M. Harder: C'est exact.

M. Heap: Cette liberté de bénéficier des services d'un avocat si celui-ci ou celle-ci est disponible est une excellente formule de remplacement de la politique ou pratique des huit ou neuf dernières années, où un avocat présent à l'aéroport et souhaitant représenter quelqu'un qu'il connaissait ou qui était détenu par les agents d'immigration se faisait dire. . . et ce n'est pas un cas unique. C'est la politique.

M. Harder: C'est la politique?

M. Heap: Oui. Et ce changement est le bienvenu.

Je me demande comment ce recours pourrait être exercé par le demandeur ou par un avocat qui ne sera pas nécessairement informé de l'arrivée du demandeur. L'avocat ne sera pas nécessairement présent auprès des autorités lorsque la situation se présentera, et comme il n'y a pas de disposition prévoyant automatiquement une audience, c'est simplement l'agent principal et le demandeur, ou éventuellement l'agent principal accompagné d'un interprète, ou peut-être de quelqu'un d'autre, qui décidera, mais le demandeur sera fondamentalement seul, sans avocat ni témoin.

Si, pour une raison quelconque, délibérée ou non, l'agent principal ne fait rien, bien que le demandeur essaie de lui faire comprendre qu'il est en danger si on le renvoie dans le pays...

M. Harder: Le pays où il a une protection.

M. Heap: Oui, je parle de ce cas. Quel est le recours du demandeur? Peut-il dire qu'il veut un avocat et qu'il veut pouvoir rester là jusqu'à ce que l'avocat arrive? Téléphone-t-il à des amis dans la ville voisine, ou quoi?

M. Harder: Je vais répondre d'une manière générale, et je demanderai ensuite à M. Butt, qui élabore les procédures, de compléter mon intervention. Je tiens à souligner ce que vous avez dit, à savoir que nous ne refusons pas la présence

that's where proposed section 53 comes in. They already have protection, and as Mr. Butt earlier indicated, in those cases the SIO is under instruction to consult with headquarters and through headquarters with UNHCR to deal with those circumstances. I believe Mr. Allmand raised the issue of interpreters, and if there is interpretation required, that too would be required.

There are a number of steps. It is not an instantaneous decision made by an SIO in the circumstance of proposed section 53

Mr. Butt, would you add to this.

Mr. Butt: First of all, we have to distinguish the initial secondary examination of each and every one of the people who are not automatically allowed into Canada by the customs officer from the determination of eligibility by the SIO with respect to refugee claimants.

Obviously, as in the example the minister referred to last night, we could not operate our ports of entry if each and every person who went through secondary examination had a right to have a lawyer present during that process. We are talking about a change so that if a refugee claimant is being evaluated by the senior immigration officer with respect to eligibility, there will be explicit instructions to the officer to permit counsel to be present during that process and to contribute to the determination of eligibility to the degree necessary.

The issue of eligibility is decided by the senior immigration officer; those are issues of fact. If the person comes from a country where he has already been recognized as a refugee and can be returned there—the country will accept him back—the person is ineligible. That decision will be made by the senior immigration officer.

If the person raises the possibility of persecution or risk to life or liberty because of his refugee circumstances in that country, the SIO does not under the legislation have the authority to make a decision to remove that person from Canada. That is a decision that rests with the department as a whole. The instructions will make it very clear that he is not to proceed without consultation with the senior officials in Ottawa. The process will include consultation with the United Nations High Commissioner for Refugees. There is also a possibility that we can conduct our own investigations through our international service in the country of asylum to determine exactly what was the situation of the individual to this point and what would be the situation to which the individual would be returning. Only after that complete investigation had taken place would a decision be made whether or not the person could be returned.

#### • 1150

In terms of access to counsel, let us remember that the removal of an ineligible claimant is not automatic. There is a seven-day stay of execution of the order. During that seven days the person may be at liberty, in which case he can make contact with anybody he wishes to have act on his or her behalf. If the person is detained pending that removal, the person has a right under the Immigration Act and a right under the charter to be notified of the right to counsel. So

# [Translation]

d'un avocat. Dans la situation que vous décrivez, c'est là qu'intervient l'article 53. Il y a déjà une protection, et comme l'a dit M. Butt, dans ce genre de situations l'agent principal doit consulter l'administration centrale et le HCNUR par son intermédiaire pour examiner la situation. Je crois que M. Allmand a soulevé la question des interprètes, et si un interprète est nécessaire, on devra en trouver un.

Il y a diverses étapes. Ce n'est pas une décision que l'agent principal prend instantanément dans une situation relevant de l'article 53.

Monsieur Butt, vous voulez ajouter quelque chose.

M. Butt: Tout d'abord, il faut faire la distinction entre l'examen secondaire initial de toutes les personnes qui ne sont pas automatiquement admises au Canada par l'agent des douanes et la détermination de l'admissibilité que fait l'agent principal dans le cas des demandeurs du statut de réfugié.

Il est évident que dans l'exemple dont a parlé le ministre hier soir, nos ports d'entrée seraient paralysés si toutes les personnes faisant l'objet d'un examen secondaire avaient droit à un avocat durant cette procédure. Le changement que nous envisageons est le suivant: si un agent principal examine l'admissibilité d'un demandeur du statut de réfugié, il aura des instructions explicites autorisant la présence d'un avocat durant l'examen, avocat qui pourra contribuer dans la mesure nécessaire à déterminer l'admissibilité.

C'est l'agent principal qui décide de l'admissibilité; c'est un fait. Si la personne arrive d'un pays où on lui a déjà reconnu le statut de réfugié et qu'elle peut y retourner—ce pays est prêt à la reprendre—elle n'est pas admissible. C'est l'agent principal qui prend cette décision.

Si la personne dit qu'elle risque d'être persécutée ou qu'elle risque sa vie ou sa liberté en raison de sa situation de réfugié dans ce pays, la loi n'autorise pas l'agent principal à expulser cette personne du Canada. C'est une décision qui incombe à l'ensemble du ministère. Les instructions seront très claires: l'agent principal ne devra pas agir sans avoir consulté les cadres supérieurs à Ottawa. Il y aura des consultations avec le haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Peut-être ferons-nous aussi notre propre enquête par le biais de notre service international dans le pays d'asile pour connaître exactement la situation de l'intéressé et savoir ce qu'il lui arriverait dans le cas où nous le renverrions. Ce n'est qu'après cette enquête complète qu'on décidera si la personne doit ou non être renvoyée.

Pour ce qui est de l'accès à l'avocat, n'oublions pas que l'expulsion des demandeurs non admissibles n'est pas automatique. Il y a un sursis d'exécution de sept jours. Durant ces sept jours, l'intéressé peut jouir de sa liberté et contacter qui il veut pour le représenter. Si l'intéressé est détenu, il a le droit, en vertu de la Loi sur l'immigration et de la Charte, d'être informé de son droit à un avocat. Par conséquent, la personne détenue sera informée qu'elle peut

the person will be given that information with respect to access to counsel if he or she is detained. If the person is not detained, the person is free in the community and can make contact with any person who could be of assistance to him or her.

- Mr. Heap: So the right of a seven-day stay in the cases of people who might be considered under proposed section 53 is universal, except in the case of people who have come from the United States, or St. Pierre and Miquelon.
- Mr. Butt: The provision is there is an automatic stay of seven days for any claimant who is ineligible, with one exception, and that is the case of a person who comes from a prescribed country with which we have an agreement under proposed section 108.1. There has to be both an agreement and a prescription of that country for the purposes of proposed paragraph 46.01(1)(b). The cases we have been discussing are cases of 46.01(1)(a). There is a seven-day delay in removal in any case of a refugee claimant who is ineligible under paragraph (a).
- Mr. Heap: I'm sorry to be slow, but I want to be sure I've got what you're saying. They will have the seven days to retain counsel unless. . . Would you repeat the exception again, please?
- Mr. Butt: The exception is in the case of a person who is ineligible because he or she has come to Canada from a country prescribed for the purposes of proposed paragraph 46.01(1)(b); that is, a person coming from a country with which we share responsibility, and if we have a written agreement with that country governing the return of individuals pursuant to that proposed section. In every other case, with the exception of criminals, the person has a seven-day stay of removal before we can actually execute the order made by the senior immigration officer.
- Mr. Heap: So then the sort of bottom-line guarantee of the effective operation of proposed section 53 at that point is the agreement Canada would have with the country prescribed. Is that the case?
- Mr. Butt: No. Proposed section 53 has nothing to do with the case of prescribed countries for the purposes of 46.01(1)(b). Proposed section 53 has to do with either persons who are determined to be convention refugees or persons who are ineligible because they come from a country where they have already been recognized as a convention refugee.

There is a parallel provision with respect to 46.01(1)(b), but it involves the question of whether the person can be returned to any other country, not with respect to return to the prescribed country.

Mr. Heap: What effective opportunity does the claimant have in the cases we're considering under proposed section 53? What effective opportunity does the claimant have to find counsel, to get to friends to say, here is what happened at the airport, and the friends say, here is what we're going to do about it? Your answer was that in all cases, except in one category of exception, the claimant will have seven days in the country, either at liberty or in detention, with opportunity to communicate.

#### Mr. Butt: Yes.

**Mr. Heap:** But I'm trying to get clear in my mind that exception. The exception is only concerning countries with which we have an agreement. Is that what you said?

### [Traduction]

avoir accès à un avocat. Si elle n'est pas détenue, elle sera en liberté et pourra contacter toutes les personnes qui seront susceptibles de l'aider.

- M. Heap: Donc, le droit à un sursis de sept jours pour les gens visés par l'article 53 proposé est universel, sauf dans le cas de personnes venant des États-Unis ou de Saint-Pierre-et-Miquelon.
- M. Butt: Il y a un sursis automatique de sept jours pour tout demandeur non admissible, avec une exception, le cas de la personne venant d'un pays désigné avec lequel nous avons un accord en vertu de l'article proposé 108.1. Il faut à la fois qu'il y ait un accord et que le pays figure sur la liste établie aux fins de l'alinéa 46.01(1)b). Les cas dont nous avons discuté relèvent de l'alinéa 46.01(1)a). Il y a un sursis de sept jours dans le cas de tout demandeur du statut de réfugié non admissible en vertu de l'alinéa a).
- M. Heap: Je suis désolé d'être lent, mais je veux être sûr de bien comprendre. Ils auront ces sept jours pour obtenir un avocat à moins que... Vous pourriez me répéter cette exception?
- M. Butt: L'exception concerne le cas d'une personne non admissible parce qu'elle est venue au Canada d'un pays figurant sur la liste établie aux fins de l'alinéa 46.01(1)b), c'est-à-dire une personne venant d'un pays avec lequel nous partageons une responsabilité, et avec lequel nous avons un accord écrit prévoyant le retour des intéressés en vertu de cette disposition proposée. Dans tous les autres cas, à l'exception des criminels, la personne bénéficiera d'un sursis de sept jours avant l'exécution de la décision de l'agent principal.
- M. Heap: Donc, la garantie de base en quelque sorte du bon fonctionnement de l'article 53 proposé, c'est l'accord que le Canada aurait avec le pays en question, c'est bien cela?
- M. Butt: Non, l'article 53 n'a rien à voir avec le cas des pays figurant sur la liste établie aux fins de l'alinéa 46.01(1)b). L'article 53 proposé concerne soit des personnes déclarées réfugiés au sens de la Convention, soit des personnes non admissibles parce qu'elles viennent d'un pays où on leur a déjà reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention.

Il y a une disposition parallèle pour l'alinéa 46.01(1)b), mais il s'agit dans ce cas de savoir si la personne peut être renvoyée dans un autre pays, et non dans le pays figurant dans la liste.

M. Heap: Quel est le recours réel du demandeur dans les cas que nous envisageons dans le cadre de l'article 53 proposé? Concrètement, comment peut-il trouver un avocat, trouver des amis à qui raconter ce qui s'est passé à l'aéroport, des amis qui vont lui dire: voici ce qu'il faut faire? Vous dites que dans tous les cas, sauf une catégorie d'exception, le demandeur aura sept jours pour communiquer, soit en liberté, soit en détention.

#### M. Butt: Oui.

M. Heap: Ce que j'essaie de bien comprendre, c'est cette exception. Elle concerne seulement les pays avec lesquels nous avons un accord; c'est bien cela?

Mr. Butt: Yes. It's only with respect to countries with which we have an agreement. And it's only with respect to persons who are ineligible because they have come through that country to Canada. It does not apply with respect to persons who have been granted asylum in another country.

• 1155

Mr. Reid: Both conditions must exist.

Mr. Butt: Yes.

Mr. Heap: Thank you. I have some questions also on this matter of foreign carriers. If I understand it correctly, Bill C-86 amends that section both to increase the penalties and to make the procedure more advantageous to Canadian enforcement, which is obviously a legitimate goal. But I would be interested if you could tell us briefly what's been our experience with foreign carriers since Bill C-55 went into effect three years ago. I think there was a reference last night, or perhaps it was in conversation afterwards, that Canadian carriers are relatively acceptable and responsible and it's the foreign carriers against whom the strengthened legislation is directed. So I take it there's been a degree of unsatisfactory experience. Can you tell us about it?

Mr. Brian Grant (Director, Control Policy, Department of Employment and Immigration): I don't have the exact figures, but if you were to break down the carriers, you could look at them in three groups: the Canadian carriers, the American carriers, and all the rest. By and large, the Canadian carriers and the American carriers are performing well. As a group, the rest of the world is not performing as well. There are some who do better than others, so it's difficult to paint them all. But if we divide those three groups, the poorest for paying their fines are the others, the third group.

Mr. Heap: Can you describe in general what sort of problems you have with getting them to approach the standard to the extent to which it is being met by the Canadian and American carriers?

Mr. Grant: The basic problem we have is that fines are assessed and not paid. We have a problem built into the current legislation. A carrier has 90 days in which to object to the assessment of a fine. At the end of 90 days they can just say, I object to paying this fine, I don't think this is fair. They don't have to have a great deal of detail. Then our recourse is to lay criminal charges against that carrier for non-payment. We have a limitation of six months in which to do that. But half that period has already been removed. There is some administration at the outset in assessing the fine. It's very difficult to have the time to pursue that. Plus, the system being a criminal system means in every case you have

[Translation]

M. Butt: Oui. Uniquement les pays avec lesquels nous avons un accord. Et c'est seulement pour les personnes dont la revendication n'est pas recevable parce qu'elles sont arrivées au Canada de ce pays. Il ne s'agit pas des personnes auxquelles on a donné asile dans un autre pays.

M. Reid: Les deux conditions doivent être réunies.

M. Butt: C'est exact.

M. Heap: Merci. Je désire vous poser quelques questions au sujet des transporteurs étrangers. Si j'ai bien compris, le projet de loi C-86 modifie l'article traitant de cette question, d'une part en augmentant l'importance des peines prévues et, d'autre part, en facilitant l'application des règles canadiennes, ce qui est certainement légitime. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir nous indiquer brièvement quel a été le comportement des transporteurs étrangers depuis l'adoption du projet de loi C-55 et l'entrée en vigueur de cette loi, il y a trois ans. Je crois avoir entendu lors de la séance d'hier soir, ou peut-être au cours d'une conversation après cette séance, que les transporteurs canadiens acceptent assez bien les règles et leurs responsabilités, et que ce sont les transporteurs étrangers qui sont visés par les mesures plus strictes proposées. J'en conclus que vous avez connu certaines expériences malheureuses. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet?

M. Brian Grant (directeur, Politique du contrôle, ministère de l'Emploi et de l'Immigration): Je ne dispose pas des chiffres exacts, mais s'il fallait établir des catégories, on pourrait répartir les transporteurs en trois groupes: les transporteurs canadiens, les transporteurs américains, ensuite tous les autres. En règle générale, les transporteurs canadiens et américains ne posent guère de problèmes. Considérés dans l'ensemble, les transporteurs des autres pays ne se comportent pas aussi bien. Certains se conforment mieux que d'autres aux règles, et il est donc difficile de les condamner tous, mais si nous pensons à ces trois catégories, c'est ce troisième groupe qui cause le plus de difficultés au sujet du règlement des amendes.

M. Heap: Pouvez-vous nous décrire en termes généraux le genre de difficultés qu'on rencontre pour les amener à un niveau de conformité similaire à celui atteint par les transporteurs canadiens et américains?

M. Grant: Essentiellement, il s'agit d'obtenir le paiement des amendes dont le montant a été déterminé. La loi actuelle contribue d'ailleurs à cette difficulté. Un transporteur dispose d'un délai de 90 jours pour présenter ses objections à l'amende imposée. À la fin de ce délai, il peut donc dire qu'il s'oppose au paiement de l'amende dont le montant ne lui semble pas équitable, mais il n'a pas alors à donner de détails. Dans ces circonstances, notre seul recours consiste à entamer des poursuites, au pénal, pour non-paiement. Nous disposons d'un délai de six mois pour ce faire, mais la moitié de cette période s'est déjà écoulée. Les procédures administratives, au début, lors de la détermination

to go to court, and you spend an awful lot of money and tie up a lot of court time just trying to pursue this—if you can do it within the limitations set by the current legislation. That's why in the legislation we propose to decriminalize, as it were, and move to an administrative system.

**Mr.** Heap: This would mean, then, the requirement for putting in cash or "other security", if I have the phrase right, would be meant to overcome the way we're squeezed between their 90 days to answer and our 6 months to prosecute.

Mr. Grant: We should probably start by looking at the objective of this whole process, whether it's fines or administrative fees. The goal of this is to ensure that carriers screen the people who are getting on their carriers. The goal is to have that done perfectly, not to fine carriers and not to collect an administration fee.

• 1200

I suppose the reason for that, the big concern, is that for people who do arrive here and enter the system, it's very, very expensive for the Canadian taxpayer. So what we are proposing is a system whereby the carriers accept some of the responsibility for that expense for those who have come on their carriers. We're not looking at anywhere near the full expense, which is anywhere from \$30,000 to \$50,000, but at least there is some recognition that they share in the responsibility for that expense, as an incentive for them to do a better job of screening.

Mr. Heap: So in effect, while the law is stated in general terms, you're saying Canadian and U.S. carriers really have very little reason to fear if they continue as they're doing, and you hope the others will change their ways. This may concern some fairly big airlines: KLM, British Airways, various European ones that are government—owned and so on, I think, or very much government related. It would be a matter of requiring this kind of security from those airlines, with the option for us of taking the money out or seizing aircraft or vessels to ensure payment. Is that what you envisage?

Mr. Grant: We have a number of methods proposed to ensure the security deposit is posted. One is to seize aircraft, as you say. We have other ways that are perhaps less Draconian. One is that we can delay aircraft for up to 48 hours.

Mr. Heap: Why a 48-hour limit? Is that written into this bill?

Mr. Grant: It is, yes.

Another is a certificate process, whereby the minister can go before the court and ask for a certificate that the airline has not lived up to its responsibility.

[Traduction]

de l'amende, prennent également quelque temps. Il nous est donc difficile d'avoir suffisamment de temps pour utiliser ce recours. D'autre part, étant donné qu'il s'agit alors d'une cause pénale, il faut se présenter devant la cour, ce qui entraîne des frais importants et prend beaucoup de temps, si l'on veut que la cause soit entendue dans les délais fixés par la loi actuelle. C'est pour cela que le projet de loi propose de décriminaliser, en quelque sorte, ces causes et de recourir au système administratif.

M. Heap: Donc, en demandant de l'argent, ou «tout autre cautionnement», si c'est bien le terme utilisé, vous voulez éviter de vous trouver pris entre le délai de 90 jours accordé aux transporteurs et le délai de six mois dont vous disposez pour intenter des poursuites.

M. Grant: Il faut probablement commencer par examiner l'objectif de ce mécanisme et voir s'il s'agit d'amendes ou de droits administratifs. Le but est de s'assurer que les transporteurs procèdent à un examen de leurs clients. On désire que cela soit très bien fait, et l'objectif n'est pas d'imposer des amendes aux transporteurs ou de percevoir des droits administratifs.

La vraie raison de ces mesures, sans doute, c'est que l'arrivée de ces personnes et leur participation à ce mécanisme coûtent extrêmement cher aux contribuables canadiens. Nous proposons donc un système dans le cadre duquel les transporteurs admettent qu'ils sont partiellement responsables des frais occasionnés par leurs passagers. Nous ne cherchons pas à recouvrer la totalité des frais, qui se situent entre 30 000\$ et 50 000\$, mais nous voulons tout au moins que les transporteurs reconnaissent qu'ils sont partiellement responsables de ces coûts, ce qui devrait les encourager à mieux surveiller leur clientèle.

M. Heap: Dans la pratique, donc, même si la loi s'exprime en termes généraux, vous nous dites que les transporteurs canadiens et américains ont peu à craindre s'ils continuent à se comporter comme ils l'ont fait jusqu'à présent, et vous espérez que les autres modifieront leur façon de faire. Cela pourrait donc intéresser des compagnies aériennes assez importantes, comme KLM, British Airways, différentes compagnies aériennes européennes qui sont des sociétés d'État ou qui, si je ne me trompe pas, ont des liens très étroits avec leur gouvernement. Il s'agirait donc de leur demander de déposer un cautionnement, et nous aurions le choix soit de prélever les montants dus sur le cautionnement déposé, soit de saisir les avions afin d'obtenir paiement. Est-ce bien ce que vous envisagez?

M. Grant: On a proposé diverses méthodes pour s'assurer que le cautionnement sera déposé. Entre autres, on peut saisir un avion, comme vous l'avez mentionné. Nous avons d'autres méthodes qui sont peut-être moins draconiennes. Par exemple, on peut retenir un avion pour une période de 48 heures.

M. Heap: Pourquoi cette limite de 48 heures? Est-ce que cela est mentionné dans la loi?

M. Grant: Oui, cela y est dit.

On peut également recourir à la méthode du certificat que le ministre demande à la cour d'établir pour certifier que la compagnie aérienne n'a pas respecté ses obligations.

Mr. Heap: Has this been discussed with some of the offending foreign airlines?

Mr. Grant: It's been discussed with all the airlines, yes; with the foreign airlines, the American carriers, and the Canadian carriers

Mr. Heap: I notice the Canadian associations complained against the legislation that came into force three years ago and they've complained against...some of their complaints are directed against that original legislation, plus against the new legislation. What's been the response of the foreign airlines?

Mr. Grant: I think it's the case that all the airlines object. I wouldn't single out the foreign ones as being any different from the American or the Canadian. It is a process, I should add, that is not unique to Canada. It's a system that's used by a number of countries. The United States and the U.K. are notable, Australia as well, as having similar impositions of fines or penalties. Ours is a bit unique now that we're moving to an administration fee that's a little more streamlined and we put any detention costs in there. But it's used by a number of countries.

Mr. Heap: Thank you very much, Mr. Grant. That's very direct.

Mr. Friesen: I'd like to go back to the aiding-and-abetting section, which I remember very well from 1987. We spent a considerable amount of time talking about that. As Ms Chapman indicates, no church leaders have been arrested under this provision, because of a policy decision. I'm tempted to ask how many, in the absence of such a policy decision, maybe should have been arrested. But I won't ask that.

Mr. Harder: So I won't answer it.

Mr. Friesen: However, when the police were before us, they mentioned that smuggling was big business. The statistics on arrests and so forth of the actual smugglers might be quite easy to determine. But what kinds of arrests or charges have been laid against the people who aided and abetted those smugglers? Is there any indication on that? You could give it to me after lunch.

• 1205

Ms Chapman: We'll give it to you after lunch.

Mr. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton): We've talked a lot about counterfeit or false documents. Could you tell me what you're talking about with counterfeit documents?

Mr. Harder: Very sophisticated reproductions of-

Mr. Chadwick: I mean the kinds of documents.

Mr. Harder: Passports, visas, the kinds of immigration forms that are used and have been used. The challenge we face is to keep our forms up to date in terms of the sophistication to counter forgeries and to reduce the number

[Translation]

M. Heap: Est-ce que cette question a été discutée avec certaines des compagnies aériennes étrangères en défaut?

M. Grant: Nous en avons parlé avec toutes les compagnies aériennes; avec les compagnies étrangères, les compagnies américaines et les compagnies canadiennes.

M. Heap: J'ai noté que les associations canadiennes se plaignaient des mesures prévues par la loi qui est entrée en vigueur il y a trois ans et que certaines de leurs remarques visaient tant cette loi que la nouvelle loi proposée. Quelle a été la réaction des compagnies étrangères?

M. Grant: Je crois que l'on peut dire que toutes les compagnies s'opposent à ces mesures. Je ne voudrais pas dire qu'il y a une différence entre les entreprises canadiennes et américaines d'une part et les autres compagnies étrangères d'autre part. Je peux ajouter que c'est une situation qui n'est pas unique au Canada. Un bon nombre d'autres pays utilisent le même système. Cela est particulièrement vrai des États-Unis et du Royaume-Uni, ainsi que de l'Australie, qui imposent des amendes ou des sanctions similaires. Notre système diffère cependant en ce sens que nous avons adopté une formule de droits administratifs qui est un peu plus simple et que nous avons incorporé les frais de détention, le cas échéant, à ces droits administratifs. Mais c'est un système utilisé par plusieurs pays.

M. Heap: Merci beaucoup, monsieur Grant. Vos commentaires sont très francs.

M. Friesen: Je voudrais revenir à l'article qui traite d'aide et d'encouragement, et mes souvenirs à ce sujet remontent à 1987. Nous avions consacré beaucoup de temps à en discuter. Comme M<sup>me</sup> Chapman l'a dit, du fait d'une décision de politique, aucun dirigeant religieux n'a été arrêté en vertu de cet article. Je suis tenté de vous demander combien auraient été arrêtés en l'absence de cette décision de politique, mais je ne poserai pas la question.

M. Harder: Et donc, je n'y répondrai pas.

M. Friesen: Toutefois, quand les représentants de la police se sont présentés devant nous, ils ont mentionné que les passeurs étaient très actifs. Il serait probablement très facile d'obtenir les statistiques donnant le nombre d'arrestations de passeurs. Mais que sait-on des arrestations ou des inculpations concernant ceux qui ont aidé ou encouragé les passeurs? Avons-nous des renseignements à ce sujet? Vous pourriez me donner la réponse après le déjeuner.

Mme Chapman: Nous vous la donnerons après le déjeuner.

M. Chadwick (Bramalea—Gore—Malton): On a beaucoup parlé, au sujet des documents, de faux et de contrefaçons. Pouvez-vous me préciser de quoi vous parlez à ce sujet?

M. Harder: Il s'agit de reproductions très sophistiquées. . .

M. Chadwick: Je voudrais savoir de quel genre de documents il s'agit.

M. Harder: De passeports, de visas, de divers formulaires d'immigration qui sont actuellement utilisés, ou qui l'ont été. Nous devons donc nous assurer que nos formulaires tiennent compte des tout derniers perfectionnements pour lutter

of overall kinds of documents available, so what we are going to is a generic visa that is difficult to reproduce but is easy for airlines and other carriers to identify as Canadian and an appropriate instrument of travel.

You will recall that when we came here in the summer, we passed around the card that is to be introduced in the coming months.

Mr. Chadwick: Would you be talking about medical documents?

Mr. Harder: Yes. I shall ask Ms Chapman to comment.

Mr. Chadwick: I ask that question specifically because there once was a reference at a meeting by a member of Parliament, who indicated that in his riding, for example, he had heard of a family that came from a country and got off the plane and one or two members of the family went straight to the hospital and were booked into the hospital. I wonder how that could happen. It was tuberculosis. We've heard references around here to TB and the outbreak of TB and how it's happening, and we've had a couple of different versions: yes, there is a bit of an outbreak; no, there isn't.

If someone comes here and gets booked into a hospital with TB recognized here, how wasn't it recognized previously?

Mr. Harder: It's important to distinguish between refugee claimants and immigrants, because of course refugee claimants aren't prescreened medically. As you know, the bill provides for advanced screening on medical grounds for claimants.

In terms of immigrants, you've put your hand on a difficult issue of control. We're living in a world in which it is not uncommon for medical tests we require to be fraudulent. That is why we have methods of ensuring the efficacy of doctors and tests to reduce that kind of fraud.

Mr. Chadwick: So that medical documents could be fraudulent is a factor.

Mr. Harder: Sure. I know of a case where a medical examiner examined what was a chest X-ray, allegedly of a would-be immigrant, but on examination the chest X-ray was of a person 20 years senior to the applicant.

Mr. Chadwick: Regarding what you mentioned earlier, in the case of a refugee coming to this country and then getting off the plane and going right to the hospital and being booked in, what status would that put the refugee claimant in?

Mr. Harder: The status is as a refugee claimant-

Mr. Chadwick: He can go right to the hospital?

Mr. Harder: I think we would want that if the medical emergency was such that that was provided. Not too long ago I visited a centre in Toronto where an individual was very much in need of medical attention, having just been evacuated in a refugee-like situation out of Central America. Yes, we provide medical assistance.

### [Traduction]

contre les contrefaçons et réduire le nombre de documents disponibles, et nous travaillons à l'établissement d'un visa générique dont la reproduction est difficile, mais que les compagnies aériennes et autres transporteurs peuvent facilement reconnaître comme étant un document canadien et un document de voyage approprié.

Vous vous souviendrez que nous vous avons montré cet été, quand nous nous sommes présentés ici, une carte qui sera mise en circulation dans les mois à venir.

M. Chadwick: Allez-vous parler des documents médicaux?

M. Harder: Oui. Je vais demander à  $M^{me}$  Chapman de vous en parler.

M. Chadwick: Je vous pose cette question parce qu'un député, lors d'une réunion, a mentionné qu'il avait entendu parler dans sa circonscription d'une famille qui était arrivée dans notre pays et dont un ou deux membres avaient été hospitalisés immédiatement après avoir débarqué de l'avion. Je me demande comment cela pourrait se produire. Il s'agissait de tuberculose. Nous avons entendu parler de la tuberculose, du fait qu'elle se déclare plus souvent, et nous avons entendu plusieurs versions: certains disent qu'il y a une légère augmentation; d'autres disent que ce n'est pas le cas.

Si quelqu'un arrive au pays et est hospitalisé pour tuberculose, comment se fait-il que cela n'ait pas été découvert plus tôt?

M. Harder: Il faut établir une distinction entre les immigrants et les revendicateurs du statut de réfugié; en effet, dans le cas des revendicateurs, il n'y a pas eu d'examen médical préalable. Comme vous le savez, le projet de loi prévoit un test de dépistage préalable pour raisons de santé dans le cas des revendicateurs.

Quand il s'agit des immigrants, vous avez soulevé le problème épineux du contrôle. Nous sommes dans un monde où il n'est pas rare que les examens médicaux que nous exigeons soient frauduleux. C'est pour cela que nous avons mis au point des méthodes pour nous assurer de la compétence des médecins et de la qualité des tests afin de réduire ce genre de fraude.

M. Chadwick: Le fait que les documents médicaux pourraient être frauduleux est donc un facteur.

M. Harder: Certainement. Je connais par exemple le cas d'un candidat à l'immigration qui avait présenté des radios pulmonaires qui, à l'examen, se sont révélées être celles d'une personne 20 ans plus vieille.

M. Chadwick: Vous avez mentionné il y a quelques instants le cas d'un réfugié qui avait été hospitalisé immédiatement après avoir débarqué de l'avion. Quel serait le statut de ce revendicateur du statut de réfugié?

M. Harder: Son statut est celui d'un revendicateur du statut de réfugié...

M. Chadwick: Et il peut être admis immédiatement à l'hôpital?

M. Harder: Je crois que nous voulons nous assurer que l'hospitalisation est possible s'il y a urgence médicale. Il n'y a pas très longtemps, j'ai visité un centre à Toronto où un individu avait absolument besoin de soins médicaux, venant d'être évacué d'Amérique centrale dans des circonstances créant des réfugiés. Oui, nous assurons les soins médicaux.

• 1210

Mr. Chadwick: With the fraudulent documents and medical documents, and people coming in with some disease and covering it up, saying that they are not coming in with the disease and that they are healthy, there is no penalty for fraudulent documents, I understand. Is that correct?

Ms Chapman: Perhaps, Mr. Chadwick, I could begin by answering your first question, which related to the fraudulent medical records. That was an issue that was identified in the course of the medical and admissibility review that has taken place over the last couple of years. It is an issue that we identified as a problem, and we are working with National Health and Welfare to attempt to come up with documents that are less easily counterfeited.

In addition to that, we are working with them to look at whether or not the doctors we have. . . In Canada and the United States we allow doctors to certify. They are not specifically designated as they are in other countries. What we are looking at is the possibility of designating doctors so that we have closer control over the doctors themselves, in a sense, and over the documents that they issue.

In addition to that, if somebody were to present himself at a port of entry and there were indications that the person was ill, we would ask that the person have another medical. We would be very, very careful to ensure that wherever there was a concern, or wherever we felt there was a problem, the person was "re-medicalled", in effect.

With respect to the individual arriving as a refugee claimant and presenting himself, it is clear, as Mr. Harder said, that we would want him to seek medical assistance as quickly as possible, especially in the case of tuberculosis as that is something that would be of grave concern to the general public.

The efforts here are to make sure that we have as many systems in place that work to ensure that the people are protected.

I do not know if that covers all your concerns. If there are others, we could try to address those.

The Chairman: I have one question and it just shows how naive I was or am. I always thought of refugees as people who essentially, no matter what their status in the home country, whether they were rich or poor or whatever, were broke when they hit the Canadian border. They had been busted emotionally, financially, etc., and therefore we accepted them as refugees, as if that were an implication that they were on their last gasp, so to speak. But I gather that is not so and that at least a percentage of these refugees spend large amounts of money to get very sophisticated documents that are fraudulent. What would be the breakdown of refugees in general hitting our borders?

Mr. Harder: That is a very difficult question to respond to accurately in the sense that we do know that it is not uncommon for what, on the face of it, are extremely exotic routes being taken by some refugee claimants when you look at how they came to Canada. That undoubtedly cost a fair amount of money for travel that was not in any sense direct or particularly expeditious.

[Translation]

M. Chadwick: Dans le cas des gens qui entrent au Canada munis de documents médicaux frauduleux, qui sont porteurs d'une maladie et qui dissimulent ce fait, affirmant qu'ils sont en parfaite santé, il n'y a pas de peine pour documents frauduleux, si je comprends bien. Est-ce bien cela?

Mme Chapman: Je pourrais peut-être répondre d'abord à votre première question, monsieur Chadwick, au sujet des documents médicaux frauduleux. Cette question a été soulevée ces dernières années durant l'étude des dossiers médicaux et de l'admissibilité. Nous avons reconnu qu'il y avait là un problème, et nous travaillons de concert avec Santé nationale et Bien-être social pour tenter de mettre au point des documents qui seraient moins faciles à contrefaire.

De plus, nous examinons la question de savoir si les médecins... Au Canada et aux États-Unis, on autorise les médecins à signer l'attestation. Ils ne sont pas expressément désignés à cette fin, comme dans d'autres pays. Nous envisageons de désigner des médecins accrédités, afin d'exercer un contrôle plus étroit sur les médecins eux-mêmes, en un sens, et sur les documents qu'ils peuvent signer.

En outre, dans le cas d'une personne qui se présente à un port d'entrée et qui semble malade, nous demandons que cette personne subisse un autre examen médical. S'il y a le moindre doute quant à la santé de cette personne, nous prenons toutes les précautions pour nous assurer qu'elle fasse l'objet d'une nouvelle attestation médicale.

Quant à ceux qui réclament le statut de réfugié à leur arrivée, il est clair, comme M. Harder l'a dit, que nous exigeons de ces gens qu'ils subissent un examen médical le plus rapidement possible, surtout pour déceler les cas de tuberculose, puisque cette maladie suscite de graves inquiétudes parmi le grand public.

Nous faisons tous les efforts voulus pour nous assurer d'avoir en place des contrôles serrés afin de protéger la population.

Je ne sais pas si cela répond à toutes vos questions. S'il y en a d'autres, n'hésitez pas à nous les poser.

Le président: J'ai une question qui trahit ma naïveté. J'ai toujours cru que les réfugiés, quelle que soit leur situation dans leur pays d'origine, qu'ils soient riches ou pauvres, étaient généralement sans le sou au moment de leur arrivée en sol canadien. Ce sont des gens qui ont été durement éprouvés sur le plan affectif, financier, etc., et que nous acceptons par conséquent comme réfugiés, étant entendu qu'ils sont au bout de leur rouleau, pour ainsi dire. Mais je crois comprendre que ce n'est pas toujours le cas et qu'il y a au moins une certaine proportion des réfugiés qui dépensent des sommes considérables pour se procurer de faux documents très bien imités. De tous les réfugiés qui débarquent au Canada, combien sont dans ce cas?

M. Harder: Il est difficile de donner une réponse précise à cette question. Nous savons toutefois qu'il y a un nombre non négligeable de réfugiés qui arrivent au Canada après avoir emprunté des itinéraires extrêmement tarabiscotés. Ces gens-là dépensent assurément pas mal d'argent pour venir au Canada en faisant de multiples détours.

I do not have a breakdown of those kinds of numbers, but it is not so minimal as not to leap out at you as a reality of certain kinds of travel by refugee claimants. Some source countries are particularly exotic in that regard. The Peoples' Republic of China is one where travel can, on the face of it, be quite indirect to say the least.

I do not know how funding for that kind of travel takes place, but it is clear that people don't arrive in Canada with gold bars and somehow that kind of travel is facilitated.

In a more general sense, in reply to your question with respect to the impoverishment of refugee claimants, that obviously is not a part of the definition, and there have been movements of refugees or refugee-like situations of people who were not entirely without means on their arrivals. I think of the Ismaili community, in light of Idi Amin and the like, who certainly did not leave with all their possessions—I don't mean to say that at all—but who were not without means on arrival.

• 1215

So it does vary, and it is not particularly germane to their claim.

Mr. Reid: On a point of order, just so we all know where we are at 2 p.m. . . It is the understanding of most that we have representatives from the Department of Justice and from CSIS. The question, though, is whether there remain questions for Employment and Immigration.

The Chairman: Yes, there will be.

Mr. Reid: Their intent is to have some people here anyway. What I am talking about more specifically now is a continuation of this process.

Mr. Allmand: In my case they would be left-over questions or ones that arise out of the testimony of the Justice officials.

Mr. Reid: We are prepared to deal with that.

Mr. Allmand: They're going to be here. Who is not going to be here?

Mr. Reid: That's what I want to make-

Mr. Heap: I may have some others arising out of the study questions that were circulated to us as a committee and that were not dealt with last night or this morning. If necessary, they could be taken as notice if the appropriate staff weren't here. I understand it may not be desirable to have the whole platoon stay just in case I should ask one question.

Mr. Harder: I think it would be worth it, Mr. Heap. We would certainly be prepared to continue straight through with the kind of ability to respond we have had this morning.

My only question, Mr. Reid. . .my understanding is that CSIS was scheduled for 3 p.m. You said 2:30 p.m. We can make those arrangements, if that is the will of the committee. That might actually expedite time for further discussion.

[Traduction]

Je n'ai pas les chiffres à portée de la main, mais le nombre de cas de ce genre est loin d'être négligeable; c'est même assez frappant quand on examine les détours que font certains réfugiés pour parvenir au Canada, surtout en provenance de certains pays. Je songe notamment à la République populaire de Chine, dont certains ressortissants arrivent au Canada après un voyage pour le moins indirect.

J'ignore comment les personnes en cause financent leurs voyages, mais il est évident qu'elles n'arrivent pas au Canada armées de lingots d'or et qu'elles doivent donc trouver quelque part l'argent nécessaire.

De façon plus générale, pour répondre à votre question sur l'indigence des revendicateurs du statut de réfugié, cela ne fait évidemment pas partie de la définition, et il y a eu de nombreux cas de réfugiés ou de gens revendiquant ce statut qui n'étaient pas entièrement démunis à leur arrivée. Je songe notamment aux disciples d'Ismaël, dans le sillage d'Idi Amin, qui n'avaient certainement pas emporté toutes leurs possessions avec eux, loin de là, mais qui n'étaient quand même pas entièrement démunis à leur arrivée.

C'est donc variable, mais ce n'est pas particulièrement pertinent à leur demande de statut de réfugié.

M. Reid: J'invoque le Règlement. Je voudrais que nous sachions où nous en serons à 14 heures. Nous sommes à peu près tous d'accord pour entendre des représentants du ministère de la Justice et du SCRS. Je me demande cependant si nous avons d'autres questions à poser aux représentants d'Emploi et Immigration.

Le président: Oui, il y en aura d'autres.

M. Reid: Ils ont de toute façon l'intention d'envoyer des représentants ici. Je parle plus précisément de la poursuite de la procédure actuelle.

M. Allmand: Dans mon cas, il s'agirait de questions secondaires, ou encore de questions qui découleraient du témoignage des fonctionnaires de la Justice.

M. Reid: Nous sommes disposés à accepter cela.

M. Allmand: Ils seront présents. Qui ne le sera pas?

M. Reid: C'est ce que je voudrais. . .

M. Heap: J'aurais peut-être d'autres questions tirées du document qu'on nous a distribué et qui n'auront pas été posées hier soir, ou encore ce matin. Au besoin, on pourrait en prendre note et y répondre plus tard, si le responsable compétent n'était pas présent. Je sais bien qu'il n'est pas souhaitable que tout le bataillon reste sur place, juste au cas où j'aurais une question à poser.

M. Harder: Je crois que cela en vaudrait la peine, monsieur Heap. Nous sommes assurément disposés à rester sur place et à répondre de notre mieux aux questions comme nous l'avons fait ce matin.

J'aurais une seule question à poser, monsieur Reid. Je crois comprendre que les représentants du SCRS doivent comparaître à 15 heures. Vous avez dit 14h30. Nous pouvons prendre ces arrangements, si le comité le souhaite. Cela pourrait même nous donner davantage de temps pour la discussion ultérieure.

Mr. Reid: I thought we were to recommence at 2 p.m.

Mr. Harder: With Justice.

Mr. Reid: Yes, I know. I don't mean to lump everybody together. CSIS has been here all week anyway. We just didn't know.

Mr. Harder: You've been getting reports, have you?

Mr. Reid: The coffee cup talks to me.

Mr. Heap: I have at least one question. I am not sure where it lands between the RCMP and CSIS, because of the transfer of certain functions and personnel in very recent years. I am not clear whether CSIS will say, I am sorry, you have to ask the RCMP; and if the RCMP aren't here, I might have to wait another three years. I understood both CSIS and the RCMP would be here for questioning. Am I right, or was I mistaken?

Mr. Reid: I never understood they would be here together. We have had the RCMP. But if that situation exists, I am sure, with the help of Mr. Harder and his friends and others, we'll get the question answered.

The Chairman: I must also remind that at our meeting earlier this week we agreed that Tuesday we would start clause by clause. But we have the "out" of continuing this type of process on Tuesday if members' questions haven't been fully answered.

Mr. Allmand: That's why I think to avoid that, so we have greater assurance of doing clause by clause Tuesday afternoon, we should be ready to take any kinds of questions this afternoon. Maybe we can clear those off.

**Mr.** Harder: It would certainly be our preference to proceed in that fashion.

Mr. Allmand: The other thing that would help us, and might help on the point Dan Heap raises, is when we're going through clause by clause, I would hope a certain number of officials will be here to clarify issues, because if something comes up in a clause-by-clause discussion there may be an interpretation we would have to clarify, or an administrative matter, a technical matter. For example, on the day we are going to do the clauses on admissibility, I think it would be a good idea if somebody from the RCMP were here. I don't see why not. A question could come up. I could propose an amendment. Somebody may say, that's not right. I may say, it is. If we can organize our clause-by-clause discussion so the right officials are here when that clause of the bill is being discussed. . .

• 1220

Mr. Harder: Mr. Allmand, we've discussed with both the chair and Mr. Reid to ensure that the appropriate officials will be here to answer any questions that members might have as clause by clause progresses. It would be the kind of

[Translation]

M. Reid: Je croyais que nous devions reprendre la séance à 14 heures.

M. Harder: Avec les représentants de la Justice.

M. Reid: Oui, je sais. Je n'ai pas l'intention de faire comparaître tout le monde ensemble. Les gens du SCRS ont été présents toute la semaine, de toute façon. Nous ne savions tout simplement pas quand nous les entendrions.

M. Harder: Vous avez eu des rapports, n'est-ce pas?

M. Reid: J'ai lu ma tasse de café.

M. Heap: J'ai au moins une question à poser. Je ne sais trop si elle s'adresse à la GRC ou au SCRS, étant donné que l'on a transféré certaines fonctions et muté certains employés ces dernières années. Peut-être que le SCRS dira: nous regrettons, mais vous devez vous adresser à la GRC. Et si les représentants de la GRC ne sont pas présents, je devrai peut-être attendre encore trois ans pour poser mes questions. Je croyais que les représentants du SCRS et de la GRC scraient tous ici pour répondre aux questions. Me serais-je trompé?

M. Reid: Je n'ai jamais compris qu'ils seraient ici ensemble. Nous avons déjà entendu la GRC. Mais si telle est la situation, je suis certain qu'avec l'aide de M. Harder et de ses amis, nous obtiendrons la réponse à la question.

Le président: Je dois également vous rappeler qu'à notre réunion au début de la semaine, nous avons convenu d'entamer mardi l'étude article par article. Mais nous avons toujours la possibilité de poursuivre cet exercice mardi si l'on n'a pas répondu à toutes les questions des députés.

M. Allmand: C'est pourquoi il me semble que pour éviter cela, afin d'avoir l'assurance de pouvoir commencer l'étude article par article mardi après-midi, nous devrions être prêts à entendre toutes les questions en suspens dès cet après-midi. Peut-être qu'on pourrait en terminer.

M. Harder: Chose certaine, nous préférerions qu'il en soit ainsi.

M. Allmand: Il y a par ailleurs une autre chose qui pourrait être utile et qui pourrait répondre aux préoccupations de Dan Heap, à savoir que lorsque nous ferons l'étude article par article, j'espère qu'un certain nombre de fonctionnaires seront présents pour préciser certains points. En effet, il pourrait surgir certaines difficultés d'interprétation, ou encore certaines questions administratives ou techniques qui exigeraient des précisions. Par exemple, lorsque nous étudierons les articles portant sur l'admissibilité, il me semble que ce serait une bonne idée que de pouvoir compter sur un représentant de la GRC. Je n'y vois aucune objection. Une question pourrait surgir. Je pourrais proposer un amendement. Quelqu'un pourrait dire qu'il y a quelque chose qui cloche. Un débat pourrait s'ensuivre. Si nous pouvons nous organiser de manière à avoir les fonctionnaires compétents sous la main durant l'étude article par article, au moment précis où l'on discutera de cet article du projet de loi. . .

M. Harder: Monsieur Allmand, nous avons discuté avec le président et avec M. Reid afin de nous assurer que les fonctionnaires compétents seront présents pour répondre à toute question que les membres du comité pourraient avoir

experts we've had from time to time and this morning, as well as those we haven't utilized. We would undertake to ensure that any questions could be answered. I can't speak for the RCMP whether they would be able to be here, but what I can commit to is that any questions can be answered by appropriate officials in this department and through them, if necessary, so that you can be satisfied as clause by clause progresses.

Mr. Allmand: Since we provided for three or four days we could do what we have done in other committees. If we raise an issue that you're not able to answer, let's say on a Tuesday or a Wednesday, we could hold those clauses and say that we can't proceed because we're missing information. We could go on to the next clause and on the following day deal with it or something like that.

Mr. Reid: The other thing is that if we get some idea of what we might encounter, we can be prepared to be responsive as well.

Mr. Allmand: I'm willing to start in the way that's suggested. We have four days set aside, and if something comes up in the morning it can always be dealt with in the afternoon.

Mr. Reid: Or the following morning if it was raised in the afternoon.

Mr. Harder: Certainly this is the priority for all officials next week, whether they're here or whether they're simply available to come here should the need arise.

Mr. Allmand: This afternoon we'll try to clear off as many things as we can, so we will be able to start clause by clause Tuesday afternoon.

The Chairman: The committee is adjourned until 2 p.m.

## AFTERNOON SITTING

• 1403

The Chairman: I call the meeting to order. We are resuming consideration of Bill C-86, An Act to amend the Immigration Act and other Acts in consequence thereof.

Mr. Harder, we are continuing on clause 1. Would you be kind enough to introduce your colleagues who are at the table with you. Then we will go straight away to Mr. Allmand.

Mr. Harder: Thank you very much, Mr. Chairman. With me this afternoon are Mr. Eric Bowie, the Associate Deputy Minister, Litigation Section, Department of Justice; and Mrs. Marlyn Major, the Director General of Security Screening, Canadian Security and Intelligence Service.

Before questioning commences with respect to these two areas that relate to the immigration function, I would like to make this committee aware that in respect of Mrs. Major's responsibilities, she is of course guided by conditions of national security interests and as such she will not be in a position to comment on any operational activity of the service, including those of the counter-intelligence or counter-terrorism branches of CSIS. She will, however,

# [Traduction]

durant l'étude article par article. Il s'agirait de spécialistes comme ceux que nous avons parfois consultés ce matin, et d'autres encore. Nous nous engageons à faire en sorte que l'on puisse répondre à toute question. Je ne peux garantir la présence des représentants de la GRC, mais je m'engage à faire en sorte que les fonctionnaires compétents de notre ministère puissent répondre à toute question que vous auriez à poser au cours de l'étude article par article.

M. Allmand: Puisque nous avons prévu trois ou quatre jours, nous pourrions procéder comme on l'a déjà fait à d'autres comités. Si nous posions une question à laquelle vous ne seriez pas en mesure de répondre, disons le mardi ou le mercredi, nous pourrions mettre de côté les articles en cause en attendant de plus amples informations. Nous pourrions passer à l'article suivant et y revenir le lendemain.

M. Reid: Si nous avons une idée des difficultés qui pourraient surgir, nous pouvons nous préparer également à y répondre.

M. Allmand: Je suis disposé à commencer de la façon que j'ai indiquée. Nous avons mis de côté quatre jours, et si une question surgit durant la matinée, on pourrait toujours y revenir dans l'après-midi.

M. Reid: Ou encore le lendemain matin si la question est soulevée l'après-midi.

M. Harder: C'est assurément la tâche prioritaire de tous les fonctionnaires pour la semaine prochaine, qu'ils soient présents ou qu'ils soient simplement disponibles sur appel au besoin.

M. Allmand: Cet après-midi, nous allons tenter de nous avancer le plus possible, afin de pouvoir commencer l'étude article par article mardi après-midi.

Le président: La séance est levée jusqu'à 14 heures.

# SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur l'immigration et d'autres lois en conséquence.

Monsieur Harder, nous poursuivons l'étude de l'article 1. Auriez-vous l'obligeance de nous présenter vos collaborateurs, après quoi nous passerons directement à M. Allmand.

M. Harder: Merci beaucoup, monsieur le président. M'accompagnent cet après-midi M. Eric Bowie, sous-ministre délégué au Contentieux, ministère de la Justice; et M<sup>me</sup> Marlyn Major, directrice générale de la Vérification de sécurité au Service canadien du renseignement de sécurité.

Avant de commencer la ronde des questions sur ces deux domaines relatifs à l'immigration, je voudrais préciser une chose à l'intention des membres du comité. M<sup>me</sup> Major est évidemment tenue de respecter les intérêts supérieurs en matière de sécurité nationale et, par conséquent, elle ne sera pas en mesure de discuter des activités du SCRS, notamment en matière de contre-espionnage et de lutte contre le terrorisme. Elle répondra toutefois aux questions portant sur

speak to questions of process in relation to the role of CSIS in assisting us in Immigration in delivering our program.

I should have been asked to make you aware that the Sccurity Intelligence Review Committee, created at the same time as the service in 1984, has an ongoing responsibility to review the service's performance of its duties and functions, and they actively do so and report to Parliament on an annual basis.

In respect of the responsibilities of providing advice to Immigration, they have been extensively reported to Parliament in SIRC's annual reports, and these reports have been highly favourable in their comments.

• 1405

The Chairman: I would remind you, too, that according to my timetable SIRC likely will be tabling its annual report on Thursday, November 19, after which the justice committee will be taking it up.

Mr. Allmand, subject to those comments.

Mr. Allmand: I am not too clear on what we have here. Maybe I am wrong, but I thought we were going to have people from CSIS who would be able to discuss the adequacy or inadequacy of the current law relating to terrorism, subversion, and those sorts of things. After that little speech by Mr. Harder, I don't know if that is what we have.

Mr. Harder: We will respond to any questions you have. I am just indicating in what respect CSIS can respond, and where CSIS hands it over to the department, we will be responding to your questions.

Mr. Allmand: When we had the RCMP, it was very inadequate. I can recall the questions we had that day, and the RCMP didn't seem to have the answers to the questions we were interested in. On some of them they said that only CSIS could answer. So we shall see.

Of course I wanted to start with the definition of terrorism. On page 19 of the bill we had the inadmissibility clauses with respect to espionage, subversion, terrorism, etc. Then there is a reference back to section 2(1), which is the definition of terrorism.

Many witnesses criticized the definition because it seemed to be drawn too widely. Although the minister did not mention it last night, I see in the book of amendments we have that they are going to strike out this definition of terrorism altogether. I am not clear what you are putting in its place, or if you are going to have no definition of terrorism.

Mr. Harder: No definition. You are right in referring to the amendments that have been proposed. What I will do is ask Ms Chapman to outline to you the approach that the amendments preview.

Ms Chapman: In considering the comments of the various interveners, we concluded that we had indeed some administrative aspects of which we had not taken adequate account in that particular definition for the purposes of

[Translation]

les aspects pratiques et le rôle du SCRS pour ce qui est d'aider le ministère de l'Immigration à appliquer son programme.

On aurait dû par ailleurs me demander de vous rappeler que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, créé en même temps que le SCRS en 1984, est chargé de contrôler de façon continue le rendement du SCRS, tâche dont il s'acquitte effectivement en faisant notamment des rapports annuels au Parlement.

Dans ces rapports annuels, le comité de surveillance s'attarde longuement sur la tâche qui consiste à conseiller les services d'immigration et se félicite du rendement du SCRS à cet égard.

Le président: Je vous rappelle également que le comité de surveillance va probablement déposer son rapport annuel le jeudi 19 novembre, après quoi le rapport sera étudié par le Comité de la justice.

Monsieur Allmand, compte tenu de ces réserves, vous avez la parole.

M. Allmand: Je ne sais plus trop où nous en sommes. Je me trompe peut-être, mais j'avais l'impression que nous devions rencontrer des représentants du SCRS qui seraient en mesure de discuter des avantages ou des lacunes de la législation actuelle en matière de terrorisme, de subversion, etc. Après ce petit discours de M. Harder, je ne sais plus trop si tel est le cas.

M. Harder: Nous répondrons à toutes vos questions. Je voulais simplement préciser en quelle matière le SCRS peut répondre; lorsque le SCRS s'en remettra au ministère, c'est nous qui répondrons à vos questions.

M. Allmand: Nous avons rencontré les gens de la GRC; c'était très insatisfaisant. Je me rappelle les questions que nous avons posées ce jour-là; les représentants de la GRC ne semblaient pas pouvoir répondre aux questions qui nous intéressaient. À l'occasion, ils disaient que seuls les gens du SCRS pourraient nous répondre. Nous verrons donc.

Bien sûr, je voulais commencer par la définition de terrorisme. À la page 19 du projet de loi, nous avions les dispositions relatives à la non-admissibilité pour cause d'espionnage, de subversion, de terrorisme, etc. Ensuite, il est fait mention du paragraphe 2(1), qui donne une définition du terrorisme.

Beaucoup de témoins ont critiqué cette définition, qui leur semblait trop large. Même si le ministre n'en a pas parlé hier soir, je constate en consultant la liasse d'amendements que l'on propose de supprimer complètement cette définition du terrorisme. Je ne sais trop ce que vous proposez à la place. N'y aurait-il plus aucune définition du terrorisme?

M. Harder: Pas de définition. Vous avez raison quand vous faites allusion aux amendements proposés. Je vais demander à  $M^{me}$  Chapman de vous exposer ce que l'on compte faire avec les amendements.

Mme Chapman: Après avoir réfléchi aux commentaires des divers intervenants, nous avons abouti à la conclusion que nous avions effectivement omis de tenir suffisamment compte de certains aspects administratifs dans la rédaction de cette

immigration. To that end, we concluded that the more appropriate way to proceed was much as we had proceeded in the past with the terms "espionage" and "subversion" under the act, which is to leave them without definition in the act. In that way the appropriate guidelines can be provided to officers as to how to proceed with the exculpatory clause provided whereby the minister can decide if indeed the decision by an officer is overly broad.

Mr. Allmand: To which clause in the bill are you referring?

Ms Chapman: I would have to look it up for you.

Mr. Allmand: You don't mean a section in the current act?

Ms Chapman: I'm sorry; in the bill we provide for an exculpatory clause with respect to the section 19s.

Mr. Allmand: Maybe while we are asking other questions you could find that.

Ms Chapman: I will do that.

Mr. Allmand: So there will be no definition of terrorism whatsoever. You will just leave it to the interpretation of the officials administering, the minister, and so on.

Mr. Harder: And the courts

Mr. Allmand: Yes. Of course some of these things do not always get to court.

I had put these questions to the minister in the first place at the very beginning of our process. I still am not convinced that we need new provisions on terrorism and espionage, because the ones in the current law seem adequate.

• 1410

I had put questions to the RCMP about the entry into Canada of criminals, organized criminals and drug dealers, but when I asked about potential subversives, spies, and terrorists, they said that was under CSIS. I don't know if our witness from CSIS can answer this. Why aren't the present provision on terrorism...? For example, I am thinking of paragraph 19(1)(e), which reads:

persons who there are reasonable grounds to believe

(i) will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada,

They are inadmissible.

Also:

persons who there are reasonable grounds to believe

will, while in Canada, engage in or instigate the subversion by force of any government,

Were those provisions considered to be so weak that we needed new provisions? Are all sorts of terrorists and spies getting into the country as immigrants? Do you have any facts or records or statistics?

# [Traduction]

définition aux fins de l'immigration. Nous nous sommes donc dit que la meilleure solution serait d'adopter la méthode que nous avions adoptée dans le passé pour les expressions «espionnage» et «subversion», qui consiste à ne pas définir ces termes dans la loi. Ainsi, on peut publier les lignes directrices voulues à l'intention des agents d'immigration pour leur préciser comment appliquer la clause disculpatoire qui permet au ministre de décider si la décision d'un agent est fondée sur une définition trop large.

M. Allmand: À quel article du projet de loi faites-vous allusion?

Mme Chapman: Il faudrait que je vérifie.

M. Allmand: Vous ne parlez pas d'un article de la loi actuelle?

Mme Chapman: Veuillez m'excuser. Dans le projet de loi, nous prévoyons une disposition permettant au ministre d'invoquer une clause disculpatoire à l'endroit des gens qui tombent sous le coup de l'article 19.

M. Allmand: Peut-être pourriez-vous trouver la référence exacte pendant que nous posons d'autres questions.

Mme Chapman: Je vais le faire.

M. Allmand: Il n'y aura donc aucune définition du terrorisme. On s'en remettra tout simplement à l'interprétation des agents qui administrent le programme, du ministre, etc.

M. Harder: Et des tribunaux.

M. Allmand: Oui. Évidemment, ces affaires ne se rendent pas toujours devant les tribunaux.

Au tout début, j'ai posé ces questions au ministre lui-même. Je ne suis toujours pas convaincu que nous ayons besoin de nouvelles dispositions relatives au terrorisme et à l'espionnage, car les dispositions de la loi actuelle me semblent satisfaisantes.

J'ai posé des questions aux représentants de la GRC au sujet de l'entrée au Canada de criminels, de membres du crime organisé et de trafiquants de drogue, mais quand j'ai abordé la question des activités subversives et des gens soupçonnés d'espionnage et de terrorisme, on m'a répondu que cela relevait du SCRS. J'ignore si le témoin représentant le SCRS pourra répondre à ces questions. Pourquoi la disposition actuelle sur le terrorisme. . .? Prenons par exemple l'alinéa 19(1)e), et je cite:

(les personnes) qui se sont livrées

à des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada ou celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables, qu'elles se livreront à ces actes.

Ces gens-là ne sont pas admissibles.

Plus loin:

celles dont on peut penser, pour des motifs raisonnables,

que, pendant leur séjour au Canada, elles travailleront ou inciteront au renversement d'un gouvernement par la force.

Ces dispositions étaient-elles considérées si faibles qu'il fallait absolument les remplacer par de nouvelles? Les terroristes et les espions se pressent-ils en foule aux portes du Canada pour y entrer comme immigrants? Avez-vous des faits, des données, des statistiques?

Mrs. Marlyn Major (Director General, Security Screening, Canadian Security and Intelligence Service): The role of CSIS is to provide advice to Employment and Immigration. I think any interpretation of the act or any analysis of those particular provisions best be answered by the CEIC officials.

Mr. Allmand: This is almost as bad as being the minister responsible.

I guess, then, what I am asking is whether CSIS was obliged on many occasions to say to Immigration, these many terrorists want to come in, but you shouldn't let them in; there are these many spies; there are these many subversives, in our view, in accordance with the law. But then Immigration, having received that advice from CSIS, felt they couldn't do anything about it because the law was not adequate. And CSIS had to go back and wring their hands, saying that they want all these terrorists to be kept out but the immigration law is so poor and so weak that they can't keep them out. They are coming in as immigrants, and the country has been overrun by terrorists and spies. Is this the case? What happened to your advice on these things?

Mrs. Major: Our advice is passed over to CEIC officials. I really think that question should be answered by the CEIC officials.

Mr. Allmand: Okay. Officials. . .

Mr. Grant: Could I perhaps say a few words about how we approach this proposed section, and it may help to guide us.

I think it would be incorrect to say that we totted up all the numbers of criminals or—

Mr. Allmand: Well, we're not talking about criminals here.

Mr. Grant: —subversives or terrorists who had skipped by, and this number got in, and how could we prevent it? When we looked at this section we were conscious that the world had changed a great deal since 1976, since the original one. We looked at the whole section of inadmissible classes to see whether it addressed the environment in which we were working.

Espionage is one specific activity. We were worried that subversion did not cover all the potential threats to Canada, in that there could be terrorist activities that might not be designed to subvert a democratically elected government. We felt that for more or less directed acts of terrorism we should have protection built into the act.

Mr. Allmand: You say the climate in the world has changed. In the minds of many people, the ending of the Cold War is a change that has resulted in less espionage and less terrorism. If I recall, I think we had more terrorist acts in the 1960s and the 1970s than we had in the 1980s and the 1990s, in Canada anyway.

[Translation]

Mme Marlyn Major (directrice générale, Vérification de sécurité, Service canadien du renseignement de sécurité): Le rôle du SCRS est de conseiller le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Je crois que pour obtenir une interprétation ou une analyse de la loi ou de ses dispositions précises, il vaudrait mieux s'adresser à des représentants du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

M. Allmand: C'est presque aussi pire que d'être le ministre responsable de ce dossier.

Dans ce cas, je pose la question suivante: le SCRS a-t-il été obligé en de nombreuses occasion de dire aux responsables de l'Immigration que beaucoup de terroristes voulaient entrer au Canada et qu'il ne fallait pas les laisser entrer? Êtes-vous intervenus pour signaler la présence de nombreux espions, de nombreux éléments subversifs, en conformité avec la loi? Et les responsables de l'Immigration, ayant reçu ces conseils de la part de leur collègues du SCRS, ont-ils estimé qu'ils avaient les mains liées parce que la loi n'était pas satisfaisante? Et au SCRS, a-t-on levé les bras au ciel en signe de désespoir, en dénonçant la Loi sur l'immigration, qui est si mal faite qu'elle les empêche de refouler ces terroristes? Tous ces gens-là se déguisent en immigrants, et le pays est inondé de terroristes et d'espions. Est-ce bien le cas? Qu'est-il arrivé de vos conseils en la matière?

Mme Major: Nos conseils sont transmis aux responsables d'Emploi et Immigration Canada. Je crois vraiment que vous devriez poser la question aux responsables d'Emploi et Immigration Canada.

M. Allmand: D'accord. Messieurs les responsables...

M. Grant: Je pourrais peut-être donner quelques explications sur notre façon d'aborder l'article proposé; cela pourra éclairer votre lanterne.

Il est faux de dire que nous avons additionné les chiffres de tous les criminels, ou encore...

M. Allmand: Il ne s'agit pas de criminels en l'occurrence.

M. Grant: . . . d'éléments subversifs ou de terroristes qui ont réussi à passer entre les mailles du filet et que nous nous sommes demandé comment nous pourrions les empêcher d'entrer. Quand nous avons examiné cette disposition, nous étions conscients que le monde a beaucoup changé depuis 1976, depuis la rédaction de cette loi. Nous avons réexaminé toute la question des catégories non admissibles pour voir si les dispositions correspondaient à l'environnement dans lequel nous travaillons.

L'espionnage est une activité bien précise. Ce qui nous inquiétait, c'est que la subversion ne recouvrait pas toutes les menaces potentielles au Canada, puisqu'il pourrait y avoir des activités terroristes qui ne viseraient pas expressément à renverser un gouvernement démocratiquement élu. Nous avons estimé qu'il fallait inscrire dans la loi une protection contre des actes de terrorisme dont le but serait moins précis.

M. Allmand: Vous dites que le monde a changé. Dans l'esprit de bien des gens, la fin de la guerre froide est un changement qui a réduit l'incidence de l'espionnage et du terrorisme. Si je me rappelle bien, nous avions davantage d'actes de terrorisme dans les années 60 et 70 que dans les années 80 et 90, tout au moins au Canada.

Mr. Grant: Just in this city we have had some in the last couple of years that we didn't have before 1976.

Mr. Allmand: Do you mean against diplomats from other countries?

• 1415

Mr. Grant: Yes, some people using the Canadian soil for. . .

Mr. Allmand: I am trying to find out... I tried when the RCMP was here, and I tried with the minister, and we were told maybe CSIS officials would help us. But it is not helpful at all.

It seems to me the provisions in the present law are quite adequate. Maybe the administration is not being as effective as it should. I cannot understand why we need the changes, and no explanation has been given.

By the way, when the RCMP were here, they made very good points in saying the trade in illegal immigrants had increased. They made a good case for that. But here we are talking about terrorists, spies, and subversives, and in my view no case has been made why we should change the law. As I pointed out at the very beginning, it seems those provisions are drawn so wide now that you would catch not only people we do not want but the freedom-fighters of the world: people who have fought for freedom in Latin America, people who have fought for freedom in South Africa, people who have fought for freedom in eastern Europe. We will be able to pick and choose. The provisions of the bill are drawn in such a way that...sure, some people committed acts of violence against the government in Poland when the communists were in power, or they did against property in South Africa, but. . . I am not convinced.

The Chairman: Mr. Allmand, you are into this, and we deal with this all the time in the justice subcommittee on national security. This is not unusual, from my point of view, and for those of us who sit on that committee.

I think the fair question, though, is that as the committee goes through this clause by clause, it is a question of government policy whether they should have crafted it this widely, given the reality of what has gone on. If they will not share the information on why they put these clauses in, then it is up to the committee to decide whether it wants to limit them or restrict them in any way.

I think it is a fair comment, Mr. Harder, that when you were putting this together you crafted this anticipating practically every possible combination of circumstances in the future, and you are giving to future cabinets the absolute maximum ability to control the situation. Is that correct?

[Traduction]

M. Grant: Ici même, dans cette ville, nous avons cu ces dernières années des actes de terrorisme que nous n'avions pas avant 1976.

M. Allmand: Vous voulez dire contre des diplomates étrangers?

M. Grant: Oui, des gens qui se servent du territoire canadien pour...

M. Allmand: J'essaie d'aller au fond des choses. J'ai essayé quand nous avons reçu les gens de la GRC, et j'ai essayé encore avec le ministre, et on nous a dit que peut-être les gens du SCRS pourraient nous aider. Or, je constate que vous n'êtes absolument pas utiles.

Il me semble que les dispositions de la loi actuelle sont tout à fait satisfaisantes. Peut-être que l'administration n'est pas aussi efficace qu'elle le devrait. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi il faut apporter des modifications; on ne m'a donné aucune explication.

Soit dit en passant, les représentants de la GRC que nous avons entendus ont apporté des arguments solides quand ils ont dit que le commerce des immigrants illégaux avait augmenté. Ils ont fait un plaidoyer intéressant là-dessus. Mais en l'occurrence, on parle de terroristes, d'espions et d'éléments subversifs. Or, à mon avis, on n'a présenté aucun argument militant en faveur d'une modification de la loi. Comme je l'ai dit au tout début, il semble que ces dispositions sont maintenant tellement larges qu'elles pourraient s'appliquer non seulement à des gens que nous jugeons indésirables, mais également à tous ceux qui luttent pour la liberté dans le monde: les gens qui défendent chèrement la liberté en Amérique latine, ceux qui ont défendu la liberté en Afrique du Sud, ceux qui se sont battus pour la liberté en Europe de l'Est. Nous pourrons choisir sélectivement. Les dispositions du projet de loi sont rédigées de telle manière que. . . Évidemment, il y a des gens qui ont perpétré des actes de violence contre le gouvernement polonais lorsque les communistes étaient au pouvoir, ou bien ils ont fait des dommages à la propriété en Afrique du Sud, mais. . Je ne suis pas convaincu.

Le président: Monsieur Allmand, nous traitons constamment de tout cela au sous-comité de la sécurité nationale du Comité de la justice. Ce n'est pas inhabituel, de mon point de vue, ni pour ceux d'entre nous qui siègent à ce comité.

Je trouve pourtant, au moment où le comité aborde l'étude article par article, qu'il s'agit davantage d'une question de politique gouvernementale quand on se demande s'il fallait vraiment rédiger ces dispositions de façon aussi large, compte tenu de la réalité, de ce qui se passe. Si l'on refuse de nous faire part des renseignements dont on dispose et qui pourraient expliquer l'existence de ces dispositions, alors c'est au comité de décider s'il veut en limiter ou en restreindre la portée d'une façon ou d'une autre.

Je pense qu'il est juste de dire, monsieur Harder, que lorsque vous avez mis au point tout cela, vous avez tenté de prévoir à peu près toutes les possibilités, toutes les circonstances possibles à l'avenir, donnant ainsi aux futurs cabinets la plus grande capacité possible de contrôler la situation. Est-ce bien cela?

Mr. Harder: That is absolutely correct, and it is an impulse that comes from our experience. The world has changed so dramatically from the 1976 period that we wanted to craft a bill now that would be able to contemplate other changes in the future that would allow the government and the administration of the department to respond appropriately.

About the over-broad nature of the definition and the approach that originally was included in Bill C-86, the amendments are designed to respond to the concern you and others raised, Mr. Allmand. The approach we are taking we think will address some of the perceived—legitimately so; I do not say it is not—overly broad approach that was taken with the original bill. But in our view there is still a requirement to come to terms with the kind of individuals who are contemplated in the provisions on terrorism.

Mr. Allmand: I want to make it clear I do not favour in any way whatsoever legal provisions that would permit terrorists and spies to come into the country. I think we have to have the power to keep these people out. What I am very concerned about is that we have a law that is so widely drawn that it will result in inequity; that maybe when it suits a government of the day to keep out somebody fleeing or emigrating from a right-wing dictatorship, they could be kept out by the provisions that are in here, but if they are fleeing from a left-wing dictatorship they could be allowed in. In both cases I would call them "freedom-fighters", not "terrorists".

I guess the chairman is giving us some good advice. I will have to wait for clause-by-clause study and judge each amendment on its merits.

• 1420

Mr. Harder: Mr. Allmand, obviously we'll get into this on clause by clause, but I think it's appropriate to underscore that it's not simply the whim of a political minister at any time. There is a process here of the Solicitor General and the Minister of Employment and Immigration, and indeed the Federal Court has a role here. There are adequate safeguards to prevent the kind of overly political scenario that you have described.

Mr. Allmand: I could give you examples just of visitors who come to speak in Canada. I can recall very well that Paisley was allowed in from Northern Ireland to speak in Canada but people from Sinn Fein were not allowed to enter. I could give other examples of people who were turned down. These weren't immigrants but visitors coming to the country. It appeared that they were either admitted or turned down often for reasons I could never understand. It is simply so that we could hear both sides of the story in Canada. Sometimes there seem to be political decisions made, and mistakes.

Of course you have a provision in the bill, which is a good one, to keep out people as in the Iraqi case last winter, the Al-Mashat case, and that sort of thing. I think that's an improvement in the law. However, I know there were many

[Translation]

M. Harder: Absolument. Et c'est en nous fondant sur notre expérience que nous l'avons fait. Le monde a changé de façon si spectaculaire depuis 1976 que nous voulions rédiger un projet de loi qui résisterait à d'autres changements possibles à l'avenir, qui permettrait au gouvernement et à l'administration ministérielle de réagir de façon satisfaisante dans tous les cas.

Quant à la trop vaste portée des définitions et à l'attitude adoptée à l'origine à l'égard du projet de loi C-86, les amendements proposés visent à répondre aux préoccupations que vous et d'autres ont soulevées, monsieur Allmand. Nous croyons que nous pourrons ainsi apaiser certaines inquiétudes, qui sont d'ailleurs légitimes, je n'en disconviens pas, quant à l'approche trop large que nous avions adoptée au moment de la rédaction du projet de loi à l'origine. Mais à notre avis, il n'en demeure pas moins qu'il faut disposer des outils voulus pour régler le cas des personnes dont il est question dans les dispositions sur le terrorisme.

M. Allmand: Je tiens à préciser une chose hors de tout doute: je ne suis absolument pas en faveur d'une législation qui permettrait aux terroristes et aux espions d'entrer au Canada. Il nous faut avoir le pouvoir d'interdire à ces gens-là d'entrer au Canada. Ce qui m'inquiète gravement, c'est que nous sommes en présence d'une loi tellement générale qu'elle donnera lieu à des injustices; un gouvernement quelconque pourra juger commode d'invoquer les dispositions de la loi pour empêcher quelqu'un de s'enfuir ou d'émigrer d'un pays vivant sous le régime d'une dictature de droite, tout en accueillant à bras ouverts ceux qui s'échappent d'une dictature de gauche. Dans les deux cas, je qualifierais ces gens-là de «combattants de la liberté», et non pas de «terroristes».

Il me semble que le président nous donne de bons conseils. Je devrai attendre l'étude article par article et juger de chaque amendement au cas par cas.

M. Harder: Monsieur Allmand, nous allons, bien entendu, examiner cette mesure article par article, mais je crois devoir souligner que cela ne répond pas aux simples caprices d'un ministre. Ce processus fait intervenir le solliciteur général, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, et même la Cour fédérale. Des garanties visent à éviter le genre de scénario que vous avez décrit.

M. Allmand: Je pourrais vous citer des exemples de visiteurs qui viennent prononcer des discours au Canada. Je me souviens très bien qu'on a laissé Paisley venir d'Irlande du Nord, mais qu'on n'a pas laissé entrer des gens du Sinn Fein. Je pourrais vous citer d'autres personnes à qui nous avons fermé la porte. Il ne s'agissait pas d'immigrants, mais de visiteurs. Apparemment, on les a admis ou renvoyés pour des raisons qui dépassent ma compréhension. Il faudrait entendre les deux versions des faits. Il semble parfois que l'on prenne des décisions politiques et que l'on commette des erreurs.

Bien entendu, vous avez dans ce projet de loi une bonne disposition qui permet de refuser l'entrée à des gens comme dans le cas de l'affaire Al-Mashat, l'hiver dernier. Je vois là une amélioration. Toutefois, il y a cu de nombreuses autres

cases where I couldn't understand why one person was allowed in where it was a political situation and another person was not. I'm afraid these provisions are drawn up in such a way that this same kind of administration could be carried on. It doesn't end up in the courts because it's too difficult to get into the courts.

The Chairman: Mr. Harder, would you or Mrs. Major be able to explain to the committee just in terms of process how it would physically work. If something is cooking up in a country over there, does the government say to CSIS that we would like to have some analysis of some of the top leaders who might be trying to get in so that we can cut them off at the border, or is it just a case that after somebody approaches the border you approach CSIS and ask for an investigation? Are you able to give us information along that line?

Mr. Harder: Mr. Chairman, what I would do is ask Mr. Grant to outline the process, and Mrs. Major, if she has something to add, could speak to it.

Mr. Grant: Our decisions would be based on input primarily from CSIS and the RCMP on inadmissibility. It could come in a number of ways. If somebody were applying abroad for a visitor visa or to come as an immigrant, as an immigrant we would do a security check and part of that would be involvement by CSIS, and a criminal check. The RCMP would be involved in that.

In the case of a visitor we might have received information from one of those agencies to look out for certain people, or we might have reason ourselves to wonder from whatever might tip us off, in which case we would go to them and ask them whether they had any information. There is no set way for a visitor. For an immigrant there is. It's part of the screening that takes place for everyone who comes forward.

Mr. Allmand: Mr. Chairman, to many of us it seems that sometimes these things are decided without appropriate criteria.

I'm reminded of another case that has been in my office twice. It is the case of Rosie Douglas, who when he was a student in Canada was convicted as a result of the Sir George Williams riot, or whatever it was, years ago. He went back to his own country in the Caribbean and became a minister of the government of his own country, but still, 20 or 30 years later, he is not allowed to visit Canada. Another one of the people who was in the same incident at Sir George is in now the Senate of Canada.

The way the thing is administered makes us all wonder sometimes. This fellow has become a very responsible old person like myself, and here he is still being barred from visiting his children in this country years and years afterwards, when one of the other people who were also involved in the same incident is in the Senate. When you draw the law so widely without appropriate criteria, it does tell us that the officials or the minister of the government of the day can administer the act in a way that appears to be unfair to many.

## [Traduction]

situations politiques où vous avez tantôt accepté et tantôt refusé de laisser entrer certaines personnes, sans que je comprenne pourquoi. J'ai bien peur que cette façon de procéder ne continue, étant donné la façon dont ces dispositions sont libellées. Cela n'aboutira pas devant les tribunaux, vu qu'il est trop difficile d'y accéder.

Le président: Monsieur Harder, vous-même ou M<sup>me</sup> Major pourriez-vous nous expliquer quel serait le processus? Si quelque chose se prépare dans un pays, le gouvernement va-t-il demander au SCRS d'examiner le dossier de certains dirigeants susceptibles de chercher asile chez nous afin que nous puissions les repousser à la frontière? Ou vous contentez-vous d'attendre que quelqu'un arrive à la frontière pour demander au SCRS d'enquêter? Pourriez-vous nous dire ce qu'il en est?

M. Harder: Monsieur le président, je veux demander à M. Grant de vous décrire le processus, après quoi  $M^{me}$  Major pourra compléter sa réponse si elle a quelque chose à ajouter.

M. Grant: Nos décisions se fondent sur les renseignements obtenus du SCRS et de la GRC. Nous obtenons ces renseignements de diverses façons. Si quelqu'un demande, à l'étranger, un visa de visiteur ou d'immigrant, dans ce dernier cas, nous faisons un contrôle de sécurité auquel participe le SCRS, et la GRC vérifie son casier judiciaire.

Dans le cas d'un visiteur, l'un de ces services peut nous avoir avertis de guetter l'arrivée de certaines personnes, ou nous pourrions avoir nous-mêmes des soupçons, auquel cas nous demanderons aux deux services s'ils ont des renseignements à nous communiquer. Il n'y a pas de procédure fixe pour les visiteurs, alors que nous en avons une pour les immigrants. Elle fait partie du processus de sélection auquel sont assujettis tous ceux qui font une demande d'immigration.

M. Allmand: Monsieur le président, nous sommes nombreux à penser que ces décisions sont parfois prises en l'absence de critères précis.

Je me souviens d'un autre cas qui a été porté à mon attention à deux reprises. C'est celui de Rosie Douglas, qui avait été condamné pour avoir participé aux émeutes de l'Université Sir George Williams, il y a des années, lorsqu'il était étudiant au Canada. Il est retourné dans son pays des Antilles, où il est devenu ministre, mais 20 ou 30 ans plus tard, il n'est toujours pas autorisé à visiter le Canada. Une autre personne qui a été impliquée dans ce même incident siège maintenant au Sénat canadien.

La façon dont la loi est appliquée nous amène à nous poser des questions. Cet homme est devenu, en vieillissant, quelqu'un de très raisonnable, comme moi, mais on l'empêche toujours de rendre visite à ses enfants, qui sont ici, alors qu'une des autres personnes impliquées dans le même incident siège au Sénat. Quand on libelle la loi en des termes aussi vagues, sans critères appropriés, cela permet aux fonctionnaires ou au ministre de l'appliquer d'une façon qui peut paraître injuste aux yeux de bien des gens.

• 1425

We all agree to keeping out terrorists and criminals and spies, but in allowing those other people in we want fairness and equal treatment, and it doesn't seem there always is fairness and equal treatment. But when the law is drawn so widely you can be unequal and unfair.

Mr. Heap: I am concerned, as Mr. Allmand is, about incidents. I don't have as many carried in my head as he may. Maybe Toronto is a quieter place than Montreal.

I am concerned with the apparent unfairness, or even capriciousness, with visitors. A well-known professor of history, who has been employed for years in countries such as the United States and Britain under Gunther Plaut, was invited a few years ago by, I think, McGill to come and visit and was stopped. There is no end of numbers of people from Cuba, which is a country with which we have normal diplomatic relations, in spite of Washington—and I respect very much the decision of the governments from Mr. Diefenbaker on to maintain those normal relations—who have been invited and at the last minute can't get a visa and so on.

I do not think it would endanger either the security of Canada or the necessary operation of the security services, including the RCMP and CSIS, to have some general guidelines given. In the bill we have before us, which enlarges the net and reduces the size of the mesh in the net, there is none. I'm sorry for what appears to be a change in policy in this regard.

In 1987, when we were studying one of the forerunners of this bill, Bill C-84, the one that was triggered by the arrival of the boatload of Sikhs in Nova Scotia, we asked the RCMP to speak with us, and they did. We asked Deputy Commissioner Bélanger to tell us whether in one or other of those boatloads there were people who were found to constitute a danger to Canada. He said he couldn't comment on the more recent one because it was still in process. But of the boatload of Tamils the year before, he said:

I would be hesitant, sir, to generalize with respect to that particular question. I quite agree with you that it is not likely that a dedicated terrorist would subject himself to all this scrutiny prior to entering a country. At the moment, on the basis of the two groups that arrived in Canada recently, we have no documented evidence or information that up to now any of these people have represented or do represent a security risk.

Mr. Marchi then asked for affirmation that he was talking about the two boatloads over the two summers, and Deputy Commissioner Bélanger said yes.

Then Mr. Marchi continued:

With respect to my first question, of the 5,000-odd in 1986 and the 6,000 in 1987, would any of those be determined as causing a threat to Canada?

[Translation]

Nous sommes tous d'accord pour fermer la porte aux terroristes, aux criminels et aux espions, mais nous voulons que ceux qui sont admis chez nous le soient en toute équité, ce qui ne semble pas toujours le cas. Néanmoins, quand la loi est aussi vague, elle ouvre la porte aux injustices.

M. Heap: C'est une question qui me préoccupe autant que M. Allmand. Je ne me souviens peut-être pas d'autant d'incidents de ce genre que lui. Toronto est peut-être un endroit plus tranquille que Montréal.

Ce qui m'inquiète, c'est la façon inéquitable, ou même capricieuse, dont on semble traiter les visiteurs. Un éminent professeur d'histoire, qui ayait enseigné pendant des années dans des pays comme les États-Unis et la Grande-Bretagne sous le nom de Gunther Plaut a été invité il y a quelques années par l'Université McGill, je crois, mais a été refoulé. Il y a un nombre incalculable de gens de Cuba, un pays avec lequel nous entretenons des relations diplomatiques normales, que cela plaise ou non à Washington—et je respecte totalement la décision du gouvernement Diefenbaker de maintenir ces relations normales—qui avaient été invités chez nous et qui, à la dernière minute, n'ont pas pu obtenir de visa.

Je ne pense pas que l'on compromettrait la sécurité nationale ou le bon fonctionnement de nos services de sécurité, que ce soit la GRC ou le SCRS, en donnant dans la loi des directives générales. Il n'y en a aucune dans ce projet de loi qui agrandit le filet et en resserre les mailles. Je déplore ce changement apparent de politique.

En 1987, quand nous avons étudié l'un des premiers jets de cette mesure, le projet de loi C-84, qui faisait suite à l'arrivée d'un bateau chargé de Sikhs en Nouvelle-Écosse, nous avons demandé à la GRC de venir nous parler. Nous avons alors demandé au sous-commissaire Bélanger de nous dire si, dans l'un de ces bateaux, il y avait des gens qui représentaient une menace pour la sécurité nationale. Il nous a répondu qu'il ne pouvait pas nous parler du cas le plus récent, étant donné que l'enquête n'était pas terminée. Mais à propos du bateau chargé de Tamils arrivé l'année d'avant, il a déclaré ceci:

J'hésiterais à généraliser à cet égard. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'un terroriste convaincu ne va sans doute pas s'exposer à tout cet examen avant d'entrer dans un pays. Pour le moment, en ce qui concerne les deux groupes arrivés récemment au Canada, nous n'avons pas de preuves ou de renseignements nous permettant d'affirmer qu'une de ces personnes représente un risque pour la sécurité nationale.

M. Marchi lui a ensuite demandé de confirmer qu'il parlait bien des deux bateaux arrivés au cours des deux étés précédents, et le sous-commissaire Bélanger a répondu par l'affirmative.

M. Marchi a poursuivi en ces termes:

En ce qui concerne ma première question, sur les quelque 5 000 personnes arrivées en 1986 et de 6 000 personnes arrivées en 1987, en avez-vous trouvé une qui constituait réellement une menace pour le Canada?

Those were the numbers we had from the commissioner of the undocumented aliens they had examined with respect to security. And the deputy commissioner answered:

We have no documented evidence to that effect either. That is not to say it does not exist or it may not become true in the future. We do not know. At the moment, all I can say is that we have been unable to secure substantive evidence that would indicate that any of these people—on the basis of what we have been able to ascertain or determine, taking into consideration the fact there are some people we still do not know who they are, except what the name they pretend to be or that they stated they were...

• 1430

Mr. Marchi then says:

Did any of those individuals from those two boats refuse fingerprinting?

And Deputy Commander Bélanger says:

I do not know sir, but I do not believe so. I would have to verify that.

Mr. Marchi:

So you have been afforded co-operation by them?

Deputy Commander Bélanger:

Yes.

Then I began a further question:

Mr. Bélanger, regarding clause 9 and the proposed 9.1 amendment, about five of the groups that testified to our committee last week asked for some amendment of that, but none of them, no group, no witness before our committee, asked that it be amended to give any exemption to the church groups or humanitarian agencies. Wherever the people are that Mrs. Collins is referring to, they were not among the witnesses before our committee.

I won't go through it all, but I said farther down:

Rather than focusing on their bringing in of documents or not bringing in of documents, the amendment might focus on trying to help somebody to smuggle in or perhaps to smuggle oneself in or to help smuggle somebody else in a manner that avoids normal entry procedures or trying to help a person to make a manifestly unfounded or fraudulent refugee claim.

This is in the discussion, Mr. Chairman, about the wording of the sort of clause in that bill that is now being intensified in Bill C-86. I went on to say:

I think most of us have in mind a person who says he's from Portugal and is a Jehovah's Witness, and if he goes back there he will be persecuted by the Roman Catholic Church. I never found anybody, Portuguese or other, who believes the second statement even if the first were true. Can you comment as to whether that would provide the force with the kind of thing that could be investigated and either produce hard evidence or find that it does not seem to be evidence?

And the deputy commissioner answered:

# [Traduction]

Il s'agit des chiffres fournis par le commissaire quant au nombre d'étrangers sans pièce d'identité qui avaient fait l'objet d'une enquête. Et le sous-commissaire a répondu:

Nous n'avons pas non plus de preuves en ce sens. Cela ne veut pas dire qu'il n'y en ait pas ou que cette menace ne se réalisera pas dans l'avenir; nous l'ignorons. Tout ce que je peux dire pour le moment, c'est que nous n'avons pas pu réunir de preuves indiquant que l'une de ces personnes, en tenant compte du fait que nous ignorons toujours l'identité de certaines d'entre elles, à part le nom qu'elles déclarent être le leur...

Et M. Marchi a ajouté:

L'une des personnes arrivée à bord de ces bateaux a-t-elle refusé de laisser prendre ses empreintes digitales?

Le sous-commissaire Bélanger a alors répondu:

Je l'ignore, mais je ne le crois pas. Il faudrait que je le vérifie.

Monsieur Marchi:

Ces personnes ont donc coopéré?

Le sous-commissaire Bélanger:

Oui.

J'ai alors posé une nouvelle question.

Monsieur Bélanger, en ce qui concerne l'article 9 et l'amendement proposé à l'article 9.1, environ cinq des groupes qui ont témoigné devant notre comité, la semaine dernière, ont demandé que ces dispositions soient modifiées, mais aucun d'eux n'a proposé d'exempter les églises ou les organismes humanitaires. Les personnes dont parle M<sup>me</sup> Collins ne figuraient pas parmi nos témoins.

Je ne reprendrai pas tout, mais j'ai également dit ceci:

Au lieu de mettre l'accent sur les pièces d'identité, l'amendement devrait plutôt viser ceux qui cherchent à entrer illégalement ou qui aident certaines personnes à le faire ou encore qui aident une personne à revendiquer frauduleusement le statut de réfugié.

Cet échange a eu lieu lors de la discussion sur le libellé de l'article de ce projet de loi, qui est repris dans le projet de loi C-86. J'ai ensuite ajouté:

Tout le monde pense sans doute au cas du Portugais qui se dit témoin de Jéhovah et qui prétend que s'il retourne dans son pays, il sera persécuté par l'Église catholique romaine. Même si la première affirmation est vraie, je n'ai jamais trouvé de Portugais ou d'autres gens qui aient cru à la véracité de la deuxième affirmation. Pourriez-vous nous dire si cette disposition permettrait d'enquêter sur ce genre d'affirmation de façon à obtenir la preuve de sa véracité ou de sa fausseté?

Et le sous-commissaire a répondu:

Personally, if you're in the business of profit, of producing or smuggling illegal immigrants to this country, I do not believe that any nuances, if you wish, or any modification of a drafting measure of what the law may or may not say will affect substantially the way we do our work. As you well know, the legislature here makes the law and we do enforce it.

Now, Mr. Chairman, I think it's a reasonable question to ask and to be answered, as was asked then and answered then. In the time since August 1987, have the security forces of Canada found evidence of subversion or espionage or terrorism or anything related to subversion or espionage or terrorism among the immigrants to Canada? Can we get an answer to that question, please.

Mrs. Major: I'm afraid I can't answer that question. I'm here to talk about the immigration process, and—

Mr. Heap: The RCMP told us they couldn't answer because CSIS would answer. Now, could I ask the officials of CEIC, who, according to Ms Major, receive the information, has there been evidence in these past five years that terrorists or subversives or spies, or people engaged in any such networks or activities, have used immigration or have used the visitor provisions to enter Canada for the purposes of terrorism or subversion or espionage?

Mr. Harder: Mr. Heap, I'm going to answer that, but probably not to your satisfaction. We are responding to our experience of the last number of years with the provisions that you have before you. The attack on the Iranian embassy is one case that we all know publicly, in terms of kinds of unsavoury characters involved, but other explicit examples I'm not able to provide you with, except to say that these amendments are designed to respond to the operational reality we've experienced.

• 1435

Everybody agrees that we don't want terrorists in Canada, and the language of the bill that was tabled by the minister has been criticized as being too broad for immigration purposes. As a result of that, the minister has responded with a process that I believe safeguards the interests we have to ensure that terrorists are not allowed to immigrate to Canada but at the same time meets some of the concerns of others with respect to the capriciousness of the decision–making process. There is a process here that is clear, that has protections inherent in it, including protections of the Federal Court for review.

With respect to the question of guidelines, we certainly will be putting these in place. The important thing, though, is to have the flexibility for the cases that don't meet explicit guidelines.

On the other hand, the exculpatory reference, Mr. Allmand—because it is relevant here in terms of exceptions on the other side—is on page 20:

... except persons who have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest.

[Translation]

Personnellement, je dirais que dans le cas des passeurs professionnels et de ceux qui font entrer des immigrants illégalement pour en tirer un profit, quelles que soient les modifications apportées à la loi, cela ne changera pas énormément la façon dont nous travaillons. Comme vous le savez, les législateurs font les lois et nous les appliquons.

Une question qui a alors été posée me paraît tout à fait raisonnable dans les circonstances. Depuis août 1987, les services de sécurité du Canada ont-ils eu la preuve que certains immigrants s'étaient livrés à des actes subversifs ou à des activités d'espionnage ou de terrorisme? Pourrions-nous obtenir une réponse à cette question?

Mme Major: J'ai bien peur de ne pas pouvoir y répondre. Je suis ici pour vous parler du processus d'immigration et. . .

M. Heap: La GRC nous a dit qu'elle ne pouvait pas répondre à cette question parce qu'elle relevait du SCRS. Pourrais-je demander aux représentants de la CEIC qui, selon M<sup>me</sup> Major, reçoivent ces renseignements, si, depuis cinq ans, ils ont eu la preuve que des terroristes, des agitateurs ou des espions ont profité de la procédure d'immigration ou des dispositions concernant les visiteurs pour entrer au Canada dans le but de s'y livrer au terrorisme, à la subversion ou à l'espionnage?

M. Harder: Monsieur Heap, je vais répondre à cette question, mais sans doute pas à votre satisfaction. Je me baserai sur notre expérience de ces dernières années, dans le contexte des dispositions que vous avez sous les yeux. L'attaque contre l'ambassade d'Iran est un exemple que tout le monde connaît, étant donné les individus en cause, mais je ne peux pas vous fournir d'autres exemples précis. Je peux seulement vous dire que ces amendements visent à faire face aux réalités auxquelles nous avons été confrontés sur le plan opérationnel.

Nous sommes tous d'accord pour dire que nous ne voulons pas de terroristes au Canada, et l'on a reproché au libellé du projet de loi déposé par le ministre d'être trop vague en ce qui touche l'immigration. Le ministre a donc répondu à ces critiques en proposant un processus grâce auquel les terroristes ne pourront pas immigrer au Canada, tout en dissipant les craintes relatives au côté arbitraire de certaines décisions. Ce projet de loi établit un processus bien clair et prévoit certaines garanties, y compris l'examen auquel se livrera la Cour fédérale.

Quant aux directives, nous allons certainement en instaurer. Toutefois, il est important de disposer d'une marge de manoeuvre suffisante pour les cas qui ne correspondent pas explicitement aux directives.

Pour ce qui est des exceptions, monsieur Allmand—étant donné qu'il vaut la peine de signaler celles qui sont faites dans l'autre sens—elles figurent à la page 20:

...le présent alinéa ne visant toutefois pas les personnes qui convainquent le ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national.

So we are trying to put in place a regime that allows for the exceptions on both sides of precise definitions and a process that has adequate safeguards.

Mr. Heap: Mr. Harder, you mentioned the incident at the Iranian embassy, which was a bad one, and I think everybody in this room fully condemns the action of attack even on non-embassy staff, such as one person who phoned me recently because of the injuries he suffered because he went there on some immigration matter as a Canadian citizen, but with relatives and so on, and was very seriously injured in the attack. So it is not a question of whether that is the kind of thing we would like to prevent.

Were the people who are considered to have done that recent immigrants or more long-term immigrants? There was an earlier incident in connection with the Turkish embassy, and I think in that case at least some of the people charged were relatively long-term residents and not necessarily people who had hitherto had any connection... I don't remember them being charged as having any connection with any espionage, terrorist, or subversive organization. They were people in disagreement with the then Government of Turkey and with the then ambassador of Turkey and they acted on that in a way that, again, we would all condemn. However, I don't believe there was any indication that when they entered Canada as immigrants, if they were not born here, they were part of any such plan or conspiracy.

Is there any indication that in either of those incidents, at the Turkish embassy or the recent one at the Iranian embassy, the laws we have proposed to us today could have prevented those people from entering the country?

The Chairman: Mr. Harder, before you answer that, you are no doubt aware that some of those cases might be *sub judice* in the sense—

Mr. Harder: I was just going to make that point, Mr. Chairman-

The Chairman: You'll have to be very circumspect in your reply.

Mr. Harder: That's exactly the point I was going to make. The only thing I was going to add, though, is that the answer to Mr. Heap's question with respect to recent or longer term is both.

**Mr. Heap:** So what you're saying is that laws such as this would probably have prevented the entry of the persons responsible. Can you comment on that?

• 1440

Mr. Harding: These laws that are being proposed are designed to respond to this situation and situations like this.

Mr. Heap: Mr. Chairman, I think, like Mr. Allmand, I'm getting no significant answer, except the opinion of the government that in the opinion of the government the government's opinion is correct. I'm not surprised at that answer, but it certainly is not helpful.

[Traduction]

Nous essayons donc d'instaurer un régime qui prévoit des exceptions dans les deux sens et un processus assorti de garanties adéquates.

M. Heap: Monsieur Harder, vous avez mentionné l'attaque contre l'ambassade d'Iran, qui était un incident regrettable. Je suis certain que personne, dans cette salle, n'approuve ce genre d'attaque, où l'on s'en est même pris à des gens qui ne faisaient pas partie du personnel de l'ambassade. Par exemple, un monsieur qui m'a téléphoné récemment a été blessé grièvement parce qu'il se trouvait là-bas, en tant que citoyen canadien, pour régler une question d'immigration concernant des membres de sa parenté. Il est donc bien entendu que nous voulons prévenir ce genre d'incident.

Les auteurs de cette attaque étaient-ils des immigrants récents ou de longue date? Avant cela, il y avait eu un incident à l'ambassade de Turquie, et je crois que certains des accusés résidaient au Canada depuis assez longtemps et n'avaient pas nécessairement de rapport. Je ne me souviens pas qu'ils aient été accusés d'espionnage, de terrorisme ou d'acte de subversion. Il s'agissait d'opposants au gouvernement et à l'ambassadeur de Turquie, qui se sont comportés d'une façon que nous réprouvons tous. Néanmoins, lorsqu'ils sont entrés au Canada comme immigrants, s'ils ne sont pas nés ici en fait, rien ne permettait, je pense, de croire qu'ils étaient membres d'un réseau de ce genre.

Avez-vous des raisons de croire que les lois qui nous sont proposées aujourd'hui auraient permis d'éviter l'entrée au Canada des personnes impliquées dans ces incidents, celui qui a eu lieu à l'ambassade de Turquie ou, plus récemment, à l'ambassade d'Iran?

Le président: Monsieur Harder, avant que vous ne répondiez, vous savez sans doute que certains de ces cas sont peut-être actuellement devant les tribunaux...

M. Harder: C'est ce que j'allais signaler, monsieur le président...

Le président: Vous devez répondre avec beaucoup de prudence.

M. Harder: C'est exactement ce que j'allais dire. J'ajouterais toutefois pour répondre à la question de M. Heap, qui voulait savoir s'il s'agissait d'immigrants de fraîche ou de longue date, que c'était les deux.

M. Heap: Par conséquent, vous voulez dire que ce genre de loi aurait sans doute empêché les responsables de ces actes d'entrer au Canada. Pourriez-vous nous dire ce qu'il en est?

M. Harding: Les mesures proposées visent à faire face à cette situation et à des situation semblables.

M. Heap: Monsieur le président, tout comme M. Allmand, la seule réponse que j'obtiens, c'est que, d'après le gouvernement, l'opinion du gouvernement est la bonne. Cette réponse ne m'étonne pas, mais ce n'est certainement pas utile.

There is another opinion about the recent event at the embassy, and that is that the government has reason to want to cover up against the accusation that it negligently failed to warn the embassy on the basis of incidents that were happening elsewhere, and negligently failed to respond quickly.

I know one person who sought to lay charges in connection with that. To blame it all on some mysterious, unnamed, unnameable, unidentifiable potential terrorist immigrants masquerading perhaps even as refugees, or certainly as immigrants, seems like a good way of trying not to protect Canada in the future against this kind of thing, but to protect the reputation of CSIS and the RCMP against the popular accusation of negligence in that case.

Nothing we've heard today seems to me to support the changes that the government has asked for in the bill. I haven't had time yet to study the government's proposed amendments carefully, so we'll be looking at it more next week, but I'm very disappointed with the decline in the quality of service that we get from our security forces as compared to five years ago, where at least we got some direct answer to a direct question, which I believe did not endanger the security of Canada. Thank you.

The Chairman: Mr. Heap, just so the record shows it, there is a parliamentary process, which is the Security Intelligence Review Committee, which has the power to go into any door of CSIS, to open any file, and the SIRC committee has representatives from three national parties to try to get away from the—

Mr. Allmand: That's not parliamentary, though.

The Chairman: No, it's not parliamentary.

Mr. Allmand: I thought you said parliamentary.

The Chairman: Well, Parliament passed the law putting into process this non-parliamentary review, which was designed to get at cases where governments might be abusing the process. I was part of a five-year review of it, following which the three parties tabled a unanimous report, and we indicated that in fact it was working, and working well, from what we could tell, after a full year of listening to witnesses and trying to get all the brown paper bags we could, etc. Frankly, I think as legislators we really can't do much more than that.

Mr. Allmand: We're asked to pass this law.

Mr. Heap: I take note of what you've said, Mr. Chairman, and I'll look back over it because I stand to be corrected, but my impression is that it is not true that committee has access to all the information it seeks. I know your experience is direct on it and I have no experience on that committee, but I will talk with others to see if my impression is correct. My impression is that our committee has distinctly less power of access to such information than, say, the comparable committee of Congress in the United States.

The Chairman: Oh no, quite the contrary, Mr. Heap. I think you will find the contrary to be true.

[Translation]

Il y a une autre opinion au sujet de ce qui s'est passé récemment à l'ambassade. On dit en effet que le gouvernement a voulu se protéger contre ceux qui l'accusaient d'avoir fait preuve de négligence en n'avertissant pas l'ambassade vu ce qui se passait ailleurs et en ne réagissant pas rapidement.

Je connais une personne qui devrait porter des accusations à cet égard. Le fait de blâmer de mystérieux immigrants anonymes et non identifiables, qui seraient des terroristes en puissance et qui se feraient passer même pour des réfugiés ou du moins pour des immigrants, semble être une bonne façon non pas de protéger le Canada à l'avenir, mais plutôt de protéger la réputation du SCRS et de la GRC, qu'on pourrait sinon accuser de négligence dans un tel cas.

Rien de ce que j'ai entendu aujourd'hui ne me semble justifier les changements que le gouvernement veut apporter au projet de loi. Je n'ai pas encore eu le temps d'examiner attentivement les amendements proposés par le gouvernement et nous nous pencherons davantage là-dessus la semaine prochaine, mais je suis très déçu de la baisse dans la qualité du service fourni par nos forces de sécurité par rapport à il y a cinq ans. À l'époque, nous pouvions au moins obtenir des réponses directes à des questions directes sans mettre en danger, selon moi, la sécurité du Canada. Merci.

Le président: Monsieur Heap, je voudrais seulement vous signaler qu'il existe un processus parlementaire, en l'occurrence le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, qui est autorisé à tout voir au SCRS et à examiner tout dossier, que ce comité compte des représentants des trois partis nationaux et qu'il vise à s'éloigner...

M. Allmand: Ce n'est cependant pas un processus parlementaire.

Le président: Non, ce n'est pas parlementaire.

M. Allmand: J'ai cru vous entendre dire parlementaire.

Le président: C'est le Parlement qui a adopté la loi instaurant cet examen non parlementaire, qui vise à étudier les cas possibles d'abus par le gouvernement. J'ai participé à l'examen quinquennal, après quoi les trois partis ont déposé un rapport unanime où nous signalons que dans la mesure où nous pouvons le déterminer après avoir passé une année complète à entendre des témoins et à essayer de fouiller dans tous les coins possibles, le système fonctionne et fonctionne très bien. Je ne pense vraiment pas que les législateurs puissent en faire beaucoup plus.

M. Allmand: On nous demande maintenant d'adopter ce projet de loi.

M. Heap: J'ai pris note de vos propos, monsieur le président, et j'examinerai tout cela parce que je peux me tromper, mais il me semble que le comité en question n'a pas vraiment accès à tous les renseignements qu'il désire obtenir. Je sais que vous avez vous-même fait partie du comité, ce qui n'est pas mon cas, mais je vais discuter avec d'autres personnes pour voir si j'ai raison. Il me semble que le comité a sensiblement moins d'accès à ces renseignements que le comité comparable du Congrès des États-Unis, par exemple.

Le président: C'est tout le contraire, monsieur Heap. Je pense que vous le constaterez.

Mr. Heap: I'll look into it. Thank you.

The Chairman: Any government members?

M. Jourdenais (La Prairie): Je vais parler en français pour m'expliquer plus facilement. À la page 21, on parle des personnes à qui on peut refuser l'entrée au Canada.

The page is not marked, but it's 21.

Vous l'avez?

(5) Les alinéas 19(2)a) et b) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

Je vais au deuxième paragraphe:

- a.1) sont des personnes dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elles ont, à l'étranger:
  - (i) soit été déclarées coupables d'une infraction,
  - (ii) soit commis un fait—acte ou omission—,

qui, s'ils étaient commis au Canada,...

Je veux avoir une explication.

• 1445

Supposons que quelqu'un, dans un pays, a déjà été responsable d'un accident mortel alors qu'il était en état d'ivresse. Ici, au Canada, si quelqu'un a un accident en état d'ivresse, il peut être passible d'un maximum de 14 ans, je pense, selon la Loi 19, la loi fédérale. Si dans son pays, ce n'est pas un acte criminel, vous allez lui refuser l'entrée au Canada parce qu'il a commis dans son pays un acte qui n'est pas criminel là-bas. Vous allez le traiter en criminel avant qu'il n'arrive au Canada. Je prends cet exemple-là. Il y en a peut-être bien d'autres, mais cela m'intrigue. C'est un acte qui n'est pas criminel dans son pays et ici, on a des lois différentes. C'est une chose qui peut lui arriver une fois dans sa vie.

- M. Juneau: Monsieur le président, dans son discours d'hier, le ministre a expliqué qu'il était sensible aux commentaires qui ont été faits à ce sujet-là et que, par l'entremise du Comité, il proposerait un amendement. Il faudrait que le geste en question soit également un crime dans le pays d'origine.
- M. Jourdenais: Cela a beaucoup de bon sens. Il faudrait que je sois présent à chaque réunion. Je n'y étais pas durant la présentation de son discours. Merci beaucoup.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Do any of the government members have questions? I think that will wind it up vis-à-vis Mr. Bowie and Mrs. Major. Thank you very much. I don't know if you're free to go.

Before Mr. Bowie goes, Ms Young reminded me that he might have answers to the Federal Court part in terms of administration. So I guess, sir, we'd like you to stay.

Mr. Eric Bowie (Associate Deputy Minister, Litigation Section, Department of Justice): Very well.

Mr. Allmand: I thought we were just dealing with the CSIS matter.

[Traduction]

M. Heap: Je me renseignerai. Merci.

Le président: Y a-t-il des ministériels qui veulent la parole?

Mr. Jourdenais (La Prairie): I am going to speak French since it is easier for me. On page 21, the bill deals with those who can be refused admission into Canada.

La page n'est pas indiquée, mais c'est la page 21.

Do you have it?

(5) Paragraphs 19(2)(a) and (b) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

I now go to the second paragraph:

- (a.1) persons who there are reasonable grounds to believe:
  - (i) have been convicted outside Canada of an offence, or
- (ii) have committed outside Canada an act or omission that, if committed in Canada—

I would like to have this explained to me.

Let us suppose that someone was responsible for a fatal accident in another country when intoxicated. In Canada, someone who has an accident while being intoxicated could be sentenced to a maximum of 14 years under the federal Act, Act 19. If that is not an offence in his country of origin, he will be refused admission in Canada because he committed an act in his own country which is not an offence there. He will be treated like a criminal before he comes to Canada. I choose this example, but there could be many others. I really wonder about that. Such an act is not an offence in his own country, but the laws are different in Canada. This might be a once in a lifetime occurrence.

Mr. Juneau: Mr. Chairman, in his speech yesterday, the minister explained that, in response to the comments which have been made in this regard, he will be submitting an amendment to the committee. The Act in question will also have to be an offence in the country of origin.

**Mr. Jourdenais:** This makes a lot of sense. I should be in attendance for each meeting. I was not here for the Minister's speech. Thank you very much.

Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Un des ministériels veut-il poser des questions? Sinon, cela mettra fin au témoignage de M. Bowie et de  $M^{\text{me}}$  Major. Merci beaucoup. Je ne sais pas si vous pouvez partir tout de suite.

Avant que M. Bowie ne parte, M<sup>me</sup> Young me rappelle qu'il connaît peut-être les réponses relatives à l'administration pour la partie qui touche la Cour fédérale. J'imagine donc, monsieur Bowie, qu'il serait préférable que vous restiez.

- M. Eric Bowie (sous-ministre délégué, Section du contentieux, ministère de la Justice): Très bien.
- M. Allmand: Je pensais que nous discutions uniquement du rôle du SCRS.

The Chairman: We're now dealing with anything you want to, but particularly Mr. Bowie and the Federal Court. Mr. Allmand, please.

Mr. Allmand: Witnesses to the committee, especially from the Canadian Bar Association, the Law Union of Ontario, the Immigration Lawyers' Association and so on, spoke of their concern of growing backlogs at the Federal Court as a result of appeals from the Immigration and Refugee Board. They felt that as a result of this bill there would be increased backlogs. They referred to clause 112 of the bill, which transfers all the cases that are waiting to be heard before the Court of Appeal, which will be transferred en masse, if I understand correctly, to the trial division of the Federal Court. This means they'll start off with a 1,500-case backlog. This morning I asked the officials here how they responded to that concern, and they said there was provision in the bill for the appointment of six more judges. I guess those would be six judges in the trial division.

Mr. Harder: Plus supernumerary.

Mr. Allmand: Yes. First of all, how serious is the backlog? Maybe you have more up-to-date statistics on immigration cases in appeal under the current law. How do you feel that it will be improved or not improved by the passing of this legislation? I understand that instead of appealing to the Court of Appeal, an appeal will go to the trial division and then from the trial division to the appeal division of the Federal Court. But this will happen only if there's a certificate filed by the judge of the trial division, indicating that there are certain questions in his view that could be appealed. I will ask about this later.

So those are the changes. But first I would like to know about the backlog and whether or not we are improving the situation.

**Mr. Bowie:** Perhaps I could start, sir, by giving you the number of existing cases pending in the Federal Court. Earlier this week there were 936 cases pending in the trial division of the Federal Court. These were either applications for leave to commence proceedings there or applications for extensions of time.

• 1450

Mr. Allmand: These are just immigration cases.

Mr. Bowie: That's right. Pending in the appeal division were some 2,436 applications for leave to commence judicial review proceedings. Now, I am advised that the cases pending in the appeal division are largely cases that have not yet been completely made ready for hearing by the applicants. In other words, if a judge was available today to hear them, they wouldn't be ready to be heard; the applicant still has to do more to make the case ready for hearing.

The court actually had a blitz on applications for leave to appeal within the last couple of months, so the backlog of applications for leave to appeal that are ready for hearing has largely being cleared out of the appeal division.

[Translation]

Le président: Nous pouvons discuter de tout ce que vous voulez, mais surtout des questions qui intéressent M. Bowie et la Cour fédérale. Allez-y, monsieur Allmand.

M. Allmand: Certains de nos témoins, surtout les représentants de l'Association du Barreau canadien, du Law Union of Ontario, de l'Immigration Lawyers Association, etc. se sont dits inquiets de l'arriéré qui s'accumule à la Cour fédérale à cause des appels des décisions rendues par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Ils croient que ce projet de loi va augmenter l'arriéré, notamment à cause de l'article 112, qui transfère à la Section de première instance de la Cour fédérale toutes les affaires en instance devant la Cour d'appel. Si j'ai bien compris, ces affaires seront transférées en masse, ce qui veut dire qu'on commencera avec un arriéré de 1500 cas. J'ai demandé ce matin aux fonctionnaires ce qu'ils en pensaient, et ils ont dit que le projet de loi permettait la nomination de six juges supplémentaires. J'imagine que cela veut dire six juges de plus pour la Section de première instance.

M. Harder: Plus les juges surnuméraires.

M. Allmand: Oui. Tout d'abord, l'arriéré est-il vraiment important? Vous avez peut-être des chiffres plus à jour sur les appels interjetés dans les cas d'immigration. Selon vous, le fait d'adopter le projet de loi améliorera-t-il la situation ou non? Je crois savoir qu'au lieu d'aller à la Cour d'appel, les appels iront à la Section de première instance et ensuite à la Section d'appel de la Cour fédérale. Cependant, cela arrivera seulement si le juge de la Section de première instance dépose un certificat disant que certaines questions pourraient faire l'objet d'un appel selon lui. Je poscrai des questions là-dessus plus tard.

Voilà donc les changements. Je voudrais d'abord savoir ce que vous pensez de l'arriéré et vous demander si la situation va s'améliorer ou non.

M. Bowie: Je peux peut-être d'abord vous dire combien il y a maintenant de cas en suspens à la Cour fédérale. Au début de la semaine, il y avait 936 cas à la Section de première instance de la Cour fédérale. Il s'agit soit de demandes d'autorisation pour soumettre un cas à la Cour fédérale ou de demandes de prolongation de délai.

M. Allmand: Ce sont seulement des cas relatifs à l'immigration.

M. Bowie: C'est exact. À la Section d'appels, il y avait 2 436 demandes d'autorisation pour entamer une procédure de contrôle judiciaire. On me signale que les cas à la Section d'appel sont surtout des cas pour lesquels les demandeurs ne sont pas tout à fait prêts à présenter leurs arguments. Autrement dit, si un juge pouvait les entendre aujourd'hui, ils ne seraient pas prêts. Les demandeurs ont encore des choses à faire pour préparer leurs arguments.

Le tribunal a reçu une grande quantité de demandes d'autorisation d'interjeter appel depuis quelques mois, ce qui veut dire que l'arriéré de ces demandes à la Section d'appel a beaucoup diminué.

As for cases in which leave has actually been granted and that are therefore pending in the court for hearing of an application for judicial review on their merits. 192 were pending as of earlier this week in the trial division and 1,681 were ready for hearing in the appeal division.

Perhaps I can address the transitional provision.

Mr. Allmand: Just before you do that, could I ask some follow-up questions on the figures you just gave us?

On the figures for both the trial division and the appeal division, is the percentage of immigration cases pending before the trial division and the appeal division increasing? Since we set up the IRB in January 1989, has the number of immigration cases become a greater percentage of the total number of cases going to the Federal Court?

Mr. Bowie: I don't know if there are any statistics precisely on that, but I suspect the answer to that may be yes.

Mr. Allmand: That's what we suspect, too. The comments we get indicate that.

Mr. Bowie: I don't have the numbers relating to non-immigration cases historically, year by year, in front of me, but that certainly is my impression. I think the chief justice, when he addressed the Canadian bar in Halifax earlier this year, indicated that there had been growth in the immigration work of that court beyond the growth of the other jurisdiction of the court.

Mr. Harder: And clearly the additional judges that are contemplated in this bill are designed to deal with the immigration backlog as opposed to other cases.

Mr. Allmand: You were going to go on to other things.

Mr. Bowie: I was simply going to say that there are a number of areas of flexibility that give the chief justice and the associate chief justice means of addressing the backlog, some of which are in this bill and some of which are in the Federal Court Act itself.

The transitional provisions, which are in clauses 112, 113, and 114, provide, in the first two of those clauses, that if the case has been set down for hearing in the appeal division, then it will stay there, and if it hasn't, then it will be transferred to the trial division when the jurisdiction for new cases goes to the trial division.

The final clause in the transitional provisions, clause 114, gives the chief justice of the court flexibility in effect to override the two preceding clauses so the resources of the court can be applied where they can best deal with the backlog problem. Clause 114 provides that the chief justice can direct that those transitional provisions not apply in respect of any application or appeal if he considers it to be in the interest of the administration of justice to make such a direction, and that where he does make that kind of a direction, he shall indicate in his direction how the application or appeal shall be disposed of.

In other words, if the application of the transitional provisions would leave one division of the court unable to deal with its share of the work and the other division of the court in a position to take more than would otherwise be

[Traduction]

Quant aux cas pour lesquels on a déjà donné l'autorisation nécessaire mais pour lesquels l'audition de la demande de contrôle judiciaire basée sur le fond de l'affaire n'a pas encore eu lieu, il y en avait 192 au début de la semaine à la Section de première instance, et 1 681 cas étaient prêts à être entendus à la Section d'appel.

Je peux peut-être dire un mot au sujet de la disposition de transition.

M. Allmand: Auparavant, puis-je poser quelques questions au sujet des chiffres que vous venez de nous donner?

Le pourcentage des cas d'immigration en suspens à la Section de première instance et à la Section d'appel augmente-t-il? Depuis la création de la CISR en janvier 1989, le nombre des cas d'immigration représente-t-il un pourcentage plus élevé du nombre total des cas à la Cour fédérale?

M. Bowie: J'ignore s'il y a des chiffres qui portent précisément là-dessus, mais j'ai l'impression que la réponse est peut-être oui.

M. Allmand: C'est aussi notre impression. Ce qu'on nous dit semble l'indiquer.

M. Bowie: Je n'ai pas sous les yeux les chiffres, pour chaque année, des cas qui ne sont pas reliés à l'immigration, mais c'est nettement mon impression. Quand le juge en chef a parlé au Barreau canadien à Halifax plus tôt cette année, il a laissé entendre, je pense, que les affaires reliées à l'immigration devant la Cour fédérale avaient augmenté plus que les autres.

M. Harder: Et l'augmentation du nombre de juges prévue dans le projet de loi vise à s'attaquer surtout à l'arriéré de cas d'immigration.

M. Allmand: Vous alliez passer à autre chose.

M. Bowie: J'allais simplement dire que le juge en chef et le juge en chef adjoint ont une certaine marge de manoeuvre pour s'occuper de l'arriéré selon des mécanismes prévus soit dans ce projet de loi-ci, soit dans la Loi sur la cour fédérale.

Dans les dispositions de transition qui figurent aux articles 112, 113 et 114, les deux premiers articles disposent que, si l'audition de l'affaire est prévue à la Section d'appel, elle aura lieu à la Section d'appel, sinon, elle sera transférée à la Section de première instance quand celle-ci sera habilitée à entendre les nouvelles causes.

Le dernier article des dispositions de transition, l'article 114, autorise le juge en chef à passer outre aux deux articles précédents pour utiliser les ressources du tribunal le mieux possible afin de s'attaquer au problème de l'arriéré. L'article 114 prévoit que le juge en chef peut décider que les dispositions de transition ne s'appliqueront à aucune demande ou à aucun appel s'il l'estime préférable pour l'administration de la justice, et, à ce moment-là, il doit préciser dans ses directives comment on s'occupera de la demande ou de l'appel.

Autrement dit, si une section de la cour est incapable de faire sa part de travail à cause des dispositions de transition et que l'autre section puisse en faire davantage, le juge en chef peut rétablir l'équilibre. En outre, le projet de loi

before it, then the chief justice can adjust that balance between the trial and the appeal divisions. In addition, this bill authorizes six additional judges in the trial division, which, as Mr. Harder says, is aimed at the backlog.

• 1455

Additionally, there are provisions in the Federal Court Act for judges of one division of the court to sit as judges of the other division of the court, so should the chief justice and the associate chief justice decide that the judicial resources and the judicial work to be done are not properly balanced between the two divisions of the court, it would be open for a judge of the trial division to sit as a judge of the appeal division or for a judge of the appeal division to sit as a judge of the trial division for the purpose of addressing any backlog of work in the other division of the court.

Mr. Allmand: Could I just ask this? Can the chief justice also order that in certain cases in the appeal division the appeal may be heard by only one judge, or must there always be three judges sitting in appeal?

Mr. Bowie: If the matter is heard in the appeal division, three judges would have to sit on it, but if it were heard in the trial division, then one judge would be a quorum. An appeal division judge might sit ad hoc as a judge of the trial division and in effect dispose of cases in the same way that he and two other judges would be required in the appellate division.

Mr. Allmand: So the chief justice could have one of the appeal division judges sit as one judge hearing the appeals from the IRB in the trial division, but in the appeal division, according to the present rules or laws, you can't have fewer than three in hearing such an appeal?

Mr. Bowie: That's right.

There are two other areas of flexibility. One is the provision for supernumerary judges to sit and hear cases in the court. A supernumerary judge is a judge who is entitled to and has elected what might be called a semi-retirement. He and the chief justice agree between them on how much judicial work that judge will do during the year. That judge may sit, as many of them do, and hear a full caseload, but in the meantime they've been replaced as well by a full-time judge. The Federal Court at the moment has four judges who are supernumerary. Not only is there a full complement of judges in that court, but there are four additional, and I believe they are sitting to a substantial degree.

Finally, there's a provision in the Federal Court Act that allows a retired judge of any superior court in the country, or a county or district court in the country, to sit as a deputy judge of the Federal Court at the request of the chief justice. There are somewhat more than 100 retired judges who are eligible to sit as deputy judges of the Federal Court. Recently, the chief justice has in fact made use of that provision. A number of judges. I think principally from the Ontario court—because much of this backlog, of course, is in Toronto—have at the request of the Chief Justice of the Federal Court sat as deputy judges. That's a mechanism that gives a great deal of flexibility of course.

[Translation]

permet de nommer six juges supplémentaires à la Section de première instance et, comme l'a dit M. Harder, cela vise à réduire l'arriéré.

Selon la Loi sur la Cour fédérale, les juges d'une section de la Cour peuvent aussi siéger comme juges à l'autre section. Ainsi, si le juge en chef et le juge en chef adjoint décident qu'il y a déséquilibre entre les ressources et la charge de travail des deux sections de la Cour, ils pourront décider qu'un juge de la Section de première instance peut siéger comme juge de la Section d'appel ou encore qu'un juge de la Section d'appel puisse siéger comme juge de la Section de première instancepour se débarrasser de tout arriéré dans l'autre section de la Cour.

M. Allmand: Puis-je poser une autre question? Le juge en chef peut-il aussi ordonner que, dans certains cas, à la Section d'appel, l'appel peut être entendu par un seul juge ou faut-il toujours qu'il y ait trois juges pour l'audition des appels?

M. Bowie: Si l'affaire est entendue à la Section d'appel, cela doit se faire en présence de trois juges, mais si elle est entendue à la Section de première instance, un juge suffirait. Un juge de la Section d'appel pourrait siéger exceptionnellement comme juge de la Section de première instance et entendre à lui seul les affaires qu'il devrait entendre avec deux autres juges à la Section d'appel.

M. Allmand: Le juge en chef pourrait donc demander à un juge de la Section d'appel de siéger seul pour entendre les appels de la CISR à la Section de première instance, mais selon la loi actuelle, il ne peut pas y avoir moins de trois juges pour entendre les appels à la Section d'appel?

M. Bowie: C'est exact.

Il y a deux autres mécanismes qui donnent une certaine souplesse au système. Il y a d'abord la disposition qui permet aux juges surnuméraires d'entendre des causes devant le tribunal. Un juge surnuméraire est un juge qui a choisi de prendre ce qu'on pourrait appeler une semi-retraite. Il s'entend avec le juge en chef sur la charge de travail qu'il aura pendant l'année. Bon nombre de ces juges entendent autant de causes que les autres, mais pendant ce temps, ils sont remplacés aussi par un juge à plein temps. À l'heure actuelle, il y a quatre juges surnuméraires à la Cour fédérale. Il y a non seulement tous les juges à plein temps mais il y a aussi quatre autres juges surnuméraires, qui siègent assez souvent, je pense.

Enfin, la Loi sur la Cour fédérale permet aux juges à la retraite de toute Cour supérieure du pays ou de tout tribunal de comté ou de district de siéger comme juges suppléants de la Cour fédérale à la demande du juge en chef. Il y a donc un peu plus de 100 juges à la retraite qui sont admissibles à siéger comme juges suppléants à la Cour fédérale. D'ailleurs, le juge en chef a eu recours à cette disposition récemment. Un certain nombre de juges, surtout du tribunal de l'Ontario, vu qu'une bonne partie de l'arriéré vient de Toronto, ont siégé comme juges suppléants à la Cour fédérale à la demande du juge en chef. C'est un mécanisme qui donne beaucoup de marge de manoeuvre au juge en chef.

Mr. Allmand: I'll move to the other point. A number of the legal witnesses before the committee have criticized the provision whereby the appeal to the appeal division will not be on leave, as it is now, but only when there is a certificate filed—I'm paraphrasing—by the judge who has sat on the case in the trial division in which the judge states that he believes there are certain matters that could be dealt with on appeal. This seems contrary to our legal traditions. Most judges don't like their judgments appealed.

To base the appeal on those types of certificates alone seems contrary to our legal traditions. It's been a political decision, I guess, to do it that way. Most of the witnesses who were concerned with this wanted us to make an amendment, and I have an amendment that would allow for the leave of appeal we have now as well as the certificate system that is proposed; that we would have both: the leave for appeal in the regular way, and the certificate.

• 1500

Do these requests for leave of appeal take up that much time? What is the argument against the leave for appeal process? That is the way it is done in the Supreme Court of Canada. There is a process of leave for appeal. Other appeal courts have leave for appeal. They do not have the certificate business. Why would we want to eliminate the leave for appeal process?

Mr. Bowie: I can give you an answer, sir, that doesn't address the policy of it but rather deals with some facts that may have been overlooked. I have read most of those submissions that were made with respect to that, so I am generally familiar with the criticism of it, but there are a couple of things that perhaps haven't been taken into account in some of that criticism.

One is that the system under the act as it exists now provides for one level of judicial review between the board and the Supreme Court of Canada, which of course is there only by leave granted. That is available with leave granted by the Federal Court of Appeal. The same situation will prevail when the judicial review available is one application for judicial review in the trial division of the Federal Court with leave granted, but there will be additionally a level of appellate review of that in those cases where serious questions of law arise. In fact, there is an expansion of the judicial review beyond the level of the board that would be available under this bill from what presently prevails.

Second, the criticism that judges don't like to see their judgments appealed is perhaps made without a great deal of foundation. But more important perhaps, judges take an oath of office, and the Federal Court Act specifically provides that judges must take an oath of office. About four years ago the Federal Court of Appeal, in one of its judgments, actually commented on the fact that an oath of office is taken by judges of that court and one ought not to presume bias against them. I think the same comment is apt in the circumstances we are talking about here.

[Traduction]

M. Allmand: Je passe maintenant à l'autre chose. Un certain nombre d'avocats qui ont témoigné devant le comité ont critiqué la disposition selon laquelle l'appel à la Section d'appel ne pourra plus être interjeté sur simple autorisation du juge, comme c'est le cas maintenant, mais uniquement si le juge qui a jugé l'affaire à la Section de première instance dépose un certificat disant que, à son avis, certaines questions peuvent donner matière à un appel. Cela me semble contraire à nos traditions juridiques. La plupart des juges n'aiment pas qu'on fasse appel de leurs décisions.

Cela me semble contraire à nos traditions juridiques qu'on base la possibilité d'interjeter appel sur le dépôt d'un certificat de ce genre. J'imagine que c'est une décision politique. La plupart des témoins qui ont exprimé des réserves à l'égard de cette disposition souhaitaient que nous y apportions un amendement, et j'en ai un à proposer, qui maintiendrait l'autorisation d'interjeter appel qui existe actuellement en plus du système de certificat proposé; nous pourrions avoir les deux, à savoir l'autorisation d'interjeter appel et le certificat.

Ces demandes d'autorisation d'interjeter appel exigent-elles beaucoup de temps? Quel argument invoque-t-on contre l'autorisation d'interjeter appel? C'est ainsi que cela se fait devant la Cour suprême du Canada. On demande l'autorisation d'interjeter appel. D'autres tribunaux d'appel ont la même procédure. Ils n'utilisent pas les certificats. Pourquoi voudrions-nous supprimer la demande d'autorisation d'interjeter appel?

M. Bowie: Je peux vous donner une réponse, monsieur, qui ne tient pas tellement à la politique mais bien à d'autres faits qu'on a omis de prendre en compte. J'ai lu la plupart des mémoires qui traitaient de cette question et je connais assez bien les arguments invoqués contre cette procédure, mais il y a aussi d'autres faits qui n'ont pas été pris en compte par ceux qui s'y opposent.

D'abord, la loi actuelle prévoit un contrôle judiciaire une fois rendue la décision de la Commission et avant que ne soit saisie la Cour suprême du Canada, qui n'intervient qu'une fois accordée l'autorisation d'interjeter l'appel. L'autorisation d'interjeter appel est accordée par la Cour d'appel fédérale. Il en va de même quand une demande de contrôle judiciaire peut être présentée devant la Section de première instance de la Cour fédérale après autorisation d'interjeter appel, mais il peut aussi y avoir contrôle judiciaire en appel dans les affaires qui soulèvent de graves questions de droit. D'ailleurs, le projet de loi élargit la portée du contrôle judiciaire des décisions de la Commission par rapport à ce qui existe actuellement.

Ensuite, ceux qui prétendent que les juges n'aiment pas que les décisions soient portées en appel font peut-être une affirmation gratuite. Ce qui est sans doute important, c'est que les juges prêtent un serment d'entrée en fonction, comme l'exige expressément la Loi sur la Cour fédérale. Il y a quatre ans environ, la Cour d'appel fédérale, dans l'une de ses décisions, a relevé le fait que les juges de ce tribunal sont assermentés et qu'on ne peut les soupçonner de partialité. J'estime que le même commentaire vaut dans les cas dont nous parlons.

I dare say judges like to be right as we all like to be right; but nevertheless, having taken a oath of office, it doesn't seem to me proper to impute to any judge that he would certify there to be an important question of law, or more important, not certify there to be an important question of law involved in a case for reasons other than proper discharge of his office as a judge of the court.

Mr. Allmand: I didn't mean to impute that sort of intent to the judge. You are quite right that in most courts where there are appeals, if you are at a trial level, you know that there is an appeal process and that your judgment might be appealed. But the decision as to whether your judgment is appealed or not is not in your hands; it is in the hands of the appeal court, and you live with it. I was just saying it appears to be a less just system of justice where the judgment you wish to appeal rests in the hands of the judge who made it rather than in the appeal division.

Mr. Bowie: I'm sorry. . .

Mr. Allmand: If I make a decision and the person doesn't like my decision, they would like to have the right to appeal over my head, whether I liked it or. They wouldn't want it to be in my hands to say that I made the decision and I will decide whether you can appeal my judgment or not. This is not our traditional way of dealing with appeals.

Mr. Bowie: If it were simply a matter of the judge exercising a totally free discretion, without any parameters to guide him, that would be a cause for concern. But what the judge has to certify is that the matter before him is a matter that really raised a question of law. The context of this is that somewhat more than 80% of the cases that actually go the Federal Court on judicial review involve no question that could be described in any way as a question of law.

• 1505

What they involve are questions of fact to which well established principles of law are applied. Frequently the issue is: was there some denial of natural justice? Was the procedure, as the case evolved at the board level, in some way unfair? The principles that must guide administrative tribunals are very well understood by judges and by lawyers. If the question is not what are the principles but were these facts a violation of the principles, then the matter is one that doesn't involve any significant question of law.

What the judge is bound to do when he disposes of a case is determine if this is such a case where there is no real question of law to which the time of three appellate court judges should be devoted, or if this is a case where there really is an issue as to what the law either now is or should be. Is this a case that will give the law some scope for development? In that case he would then certify: although I dismiss the application, there is a real question of law here and it is not a waste of the time of appellate judges to address it.

Mr. Allmand: I hadn't considered this before, but in your view, if this bill passes, in the case of somebody who has an appeal in law before the trial division of the Federal Court, the appeal is rejected and the judge in the trial division does

[Translation]

J'oserais dire que les juges aiment, comme nous, avoir raison; néanmoins, puisqu'ils sont assermentés, il me semble inacceptable de supposer qu'un juge affirmerait qu'il existe une importante question de droit ou, ce qui est encore plus important, qu'il n'en existe pas, et ce, pour des raisons étrangères à la bonne exécution de leur fonction de juge.

M. Allmand: Je n'ai jamais voulu leur faire de procès d'intention. Vous avez tout à fait raison de rappeler que les juges d'une section de première instance sont conscients de la possibilité que leurs décisions soient portées en appel. Or, la décision d'en appeler ne dépend pas du juge; elle relève de la Cour d'appel, et les juges en sont conscients. J'ai tout simplement voulu dire que les procédures de justice semblent moins justes quand l'autorisation d'interjeter appel doit être accordée par le juge qui a rendu la décision plutôt que par la Cour d'appel.

M. Bowie: Pardon. . .

M. Allmand: Si je rends une décision qui ne plaît pas à la personne visée, cette dernière souhaiterait avoir le droit d'interjeter appel que cela me plaise ou non. Elle ne voudrait pas qu'il m'appartienne de dire si je vais accorder ou non l'autorisation d'interjeter appel d'une décision que j'ai rendue. Ce n'est pas notre façon habituelle d'agir en cas d'appel.

M. Bowie: Il y aurait effectivement lieu de s'inquiéter s'il appartenait au juge de décider en toute discrétion d'autoriser l'appel sans restriction aucune. Or, le juge doit déclarer dans le certificat que l'affaire dont il est saisi soulève effectivement une question de droit. Il faut dire qu'un peu plus de 80 p. 100 des affaires portées devant la Cour fédérale pour contrôle judiciaire ne soulèvent aucune question pouvant être décrite comme une question de droit.

Il s'agit plutôt de questions de fait auxquelles s'appliquent des principes de droit bien établis. Très souvent, il s'agit de déterminer s'il y a eu déni de justice naturelle ou encore, si la décision rendue par la Commission était fondée sur une procédure injuste. Les juges et les avocats maîtrisent très bien les principes qui doivent guider les tribunaux administratifs. Si la question n'est pas de déterminer quels principes doivent s'appliquer mais plutôt s'il y a eu violation des principes, alors l'affaire ne soulève pas une importante question de droit.

Lorsqu'un juge est saisi d'une affaire, il lui appartient de déterminer s'il convient d'occuper le temps de trois juges de la Cour d'appel à entendre une affaire qui ne soulève pas de vraie question de droit ou plutôt si l'affaire exige une décision sur la loi telle qu'elle existe ou telle qu'elle devrait exister. Il doit déterminer s'il s'agit d'une affaire qui permettrait d'améliorer la loi. En pareil cas, il dirait dans le certificat que même s'il rejette la requête, il existe néanmoins une vraie question de droit sur laquelle les juges de la Cour d'appel pourraient utilement se prononcer.

M. Allmand: Je n'y avais pas pensé avant mais, à votre avis, si le projet de loi est adopté qu'adviendra-t-il de l'exemple suivant. Une personne porte son affaire en appel devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

not feel it's appropriate to file a certificate to appeal to the appeal division of the Federal Court, could the appellant still appeal to the Supreme Court of Canada for leave to appeal, despite the fact they haven't gone through the appeal division of the Federal Court, claiming that there are questions of law that should be dealt with even though the trial judge has not seen fit to allow an appeal to the Federal Court of Appeal. Could there still be a leave for appeal to the Supreme Court? You're probably way more familiar with this than I am.

Mr. Bowie: There is specific provision, Mr. Allmand, in proposed subsection 83(4), which says that:

For greater certainty, a refusal of the Federal Court—Trial Division to certify that a serious question of general importance is involved in any matter is not subject to appeal. That would seem to preclude any appeal from that decision.

Mr. Allmand: How do you see this process working? If we are before the trial division of the Federal Court arguing a question of law that's come from the IRB, and the judge of the trial division rejects the appeal, would there then be a submission by the attorneys for the appellant for such a certificate? Is there any room for discussion or argument before that trial judge to provide for such an appeal to the Federal Court immediately?

Mr. Bowie: The clause provides that the certification was done at the time of rendering judgment. That's in proposed subsection 83(1), so that I should think the way it would the work would be that the judge, having heard argument on the matter, will either deal with it right then and there from the bench, or else he will reserve judgment and go away and deal with it later. But either way, he will know when he makes a disposition of the case before him whether he has decided a question of law or whether he has not. If he has decided a question of law, he'll decide whether it's one of significance. If so, he will so certify it at the end of his judgment.

• 1510

Mr. Allmand: But if I were the attorney for the appellant—you hope to win, and if I thought I was going to win, I wouldn't bother arguing for a certificate. But if I thought I was going to lose and the judge was going to make his judgment off the bench and not even provide for the certificate, I would like an opportunity, having lost the case—if I thought it was an important question of law—to request from the judge such a certificate to deal with the point that we are in disagreement with.

I was just wondering if this would be an opportunity to do that.

Mr. Bowie: I think, sir-

Mr. Allmand: This is a new kind of thing before the Federal Court.

[Traduction]

l'appel est rejeté et le juge de la Section de première instance n'estime pas approprié de certifier dans son jugement que l'affaire est susceptible d'être portée en appel devant la Cour d'appel fédérale. L'appelant pourrait-il néanmoins présenter une demande d'autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada, bien que son affaire n'ait pas été entendue par la Cour d'appel fédérale, sous prétexte qu'il existe des questions de droit qui devraient être tranchées même si le juge de la Section de première instance n'a pas jugé bon d'autoriser un appel à la Cour d'appel fédérale? Pourrait-il néanmoins demander l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour suprême? Vous connaissez sans doute mieux la réponse que moi.

M. Bowie: Monsieur Allmand, le paragraphe 83(4) du projet de loi dit:

Il est entendu que le refus par la Section de première instance de certifier dans son jugement qu'une affaire soulève une question grave générale et d'énoncer celle-ci ne constitue pas un jugement susceptible d'appel.

M. Allmand: D'après vous, comment se déroulera la procédure? Si une personne en appelle d'une décision de la CISR devant la Section de première instance de la Cour fédérale en alléguant une question de droit et que le juge de la Section de première instance rejette l'appel, les avocats de l'appelant pourraient-ils demander que le juge certifie dans son jugement que l'affaire soulève une question grave et générale? Est-il prévu que des arguments soient soumis au juge de première instance pour qu'il permette immédiatement un appel devant la Cour fédérale?

M. Bowie: L'article prévoit que le juge doit le certifier dans son jugement. Cela se trouve au paragraphe 83(1) du projet de loi. Ainsi, j'imagine que le juge, ayant entendu les arguments, rendra immédiatement sa décision ou mettra l'affaire en délibéré pour rendre plus tard sa décision. Quoi qu'il en soit, il saura au moment de rendre sa décision si elle touche ou non à une question de droit. Si sa décision porte sur une question de droit, il décidera si elle est grave et générale. Si oui, il le certifiera à la fin de son jugement.

M. Allmand: Si j'étais l'avocat de l'appelant et que je croyais avoir gagné ma cause—on espère toujours gagner—je ne me donnerais pas la peine de demander au juge de certifier. Par contre, entrevoyant la défaite et prévoyant que le juge rendra sa décision ultérieurement et sans certifier qu'il existe une question de droit, je voudrais pouvoir—ayant perdu ma cause—demander au juge de certifier qu'il y a une question de droit sur laquelle nous sommes en désaccord.

Je me demande si la possibilité de le faire existe.

M. Bowie: Je pense, monsieur. . .

M. Allmand: C'est une procédure nouvelle pour la Cour fédérale.

Mr. Bowie: I think, sir, it is like costs. Lawyers are very conscious when they argue before a judge that they want their costs if they win. I think that under this provision they will be very conscious as they argue before a judge that they want certification if they lose. So they will deal with it at the conclusion of their argument. They will say, with my submission I should win, but if I don't, then at least in my submission this involves a question of law that should be certified so that I can take it on to the Court of Appeal.

There is one other thing I should have pointed out as well with respect to the question of whether or not this provision is in the spirit of our traditions, because there is in fact a very similar provision to this. It can be found in the Criminal Appeal Act of England—I think it is 1986—whereby appeals in connection with criminal convictions in England can be appealed to the House of Lords only if such a certificate, much like this, is given. I am advised that in England when these matters are dealt with for the purpose of certification or not—in England, the certificate isn't given at the time of disposition of the case. You go back and ask for certification.

Mr. Allmand: That is with sentencing, perhaps.

Mr. Bowie: I understand that the practice in England is to try to have the same judges who dealt with the matter deal with the matter of certifying, whether or not there is a question of law worthy of taking up the time of the House of Lords; and virtually, invariably, the judge who gave the principal judgment in the case will be one of the judges who deals with the matter of certification. I think it is not really a departure from British principles of justice as we understand them.

The Chairman: Mr. Heap, I think you have some questions.

Mr. Heap: Yes, I have one question, Mr. Chairman.

This is not exactly my field of expertise. However, I am advised that in the spirit of our traditions, there has been a decision in the Ontario Court of Appeal, in the case of *Reza v. Her Majesty the Queen*.

As I understand it, the decision is that any constitutional issue under the Immigration Act can be brought before the Ontario court directly; that is to say, without appliction for leave. I inquired as to whether such a provision would be subject to any amendment and I am told it could be amended by an amendment to the British North America Act, which perhaps will be considered in some future round of constitutional amendments. I don't know whether it will or not.

The Chairman: Long after you and I are dead!

Mr. Heap: My question to Mr. Bowie or to any of the others present is, have you any comment as to whether such decision would ease the load on the Federal Court under the Immigration Act, or would it in any other way hinder or trouble the procedures under the Immigration Act?

[Translation]

M. Bowie: Je pense, monsieur, que c'est comme pour les dépens. Quand ils présentent leurs arguments devant un juge, les avocats savent très bien qu'ils veulent que les perdants soient condamnés aux dépens. Aux termes de cette disposition, ils sauraient très bien qu'ils voudront que le juge certifie s'ils sont déboutés. Ils soulèveront la question à la fin de leur plaidoirie. Ils compteront sur leur victoire mais soutiendront, en cas de défaite, que l'affaire soulève une question de droit qui doit être certifiée afin de rendre possible un recours devant la Cour d'appel.

Quand vous avez demandé si cette nouvelle procédure est conforme à l'esprit de nos traditions, j'aurais dû mentionner une autre disposition très semblable. Elle se trouve dans la Criminal Appeal Act—une loi anglaise de 1986, il me semble—en vertu de laquelle une condamnation par une Cour pénale peut être portée en appel devant la Chambre des Lords seulement si un certificat, semblable à celui dont nous parlons, est donné. On me dit qu'en Angleterre, le certificat n'est pas donné au moment du prononcé du jugement. Les avocats doivent présenter une requête plus tard.

M. Allmand: Au moment du prononcé de la peine, peut-être.

M. Bowie: Je crois comprendre qu'en Angleterre, les juges essaient de faire en sorte que le juge qui a entendu l'affaire soit celui qui certifie qu'une question de droit mérite que la Chambre des Lords se saisisse d'une affaire. Dans presque tous les cas, le juge qui a rendu le jugement dans l'affaire sera l'un des juges qui entendra la demande de certificat. Cela ne s'écarte pas des principes de justice britanniques tels que nous les comprenons.

Le président: Monsieur Heap, vous avez des questions à poser, je crois.

M. Heap: Oui, j'ai une question à poser, monsieur le président.

Ce n'est pas ma spécialité. Cependant, on me dit que dans l'esprit de nos traditions, il existe une décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire Reza c. Sa Majesté la reine.

Sauf erreur, la Cour a jugé que toute question constitutionnelle touchant à la Loi de l'immigration peut être portée directement devant la Cour de l'Ontario sans qu'il y ait de demande d'autorisation d'interjeter appel. J'ai demandé si une telle disposition pourrait faire l'objet d'un amendement, et on m'a dit qu'il suffirait d'une modification à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ce qui pourrait se faire lors d'une future ronde de modifications constitutionnelles. Je ne sais pas si cela se fera ou non.

Le président: Nous scrons tous deux morts et enterrés depuis longtemps!

M. Heap: J'aimerais savoir si M. Bowie ou l'un des autres témoins peut nous dire si une telle décision allégerait le fardeau que la Loi sur l'immigration impose à la Cour fédérale ou si elle gênerait d'une façon ou d'une autre les procédures prévues dans la Loi sur l'immigration?

Mr. Bowie: Well, the area of immigration has become a somewhat specialized one, and a substantial body of jurisprudence has built up in the Federal Court in relation to the interpretation of the Immigration Act, the regulations, the convention and so on. I would have thought it might be counter-productive to have the consideration of those questions dispersed amongst not only the Federal Court—it is used to dealing with it; it has built up the body of jurisprudence—but also the superior courts of 10 provinces and two territories.

Mr. Heap: I have only heard this alleged of the Ontario court; I haven't heard it with regard to the other nine provinces, but I presume that the justices considered the concern, such as you have expressed, about its being counter-productive. Apparently, in their judgment, it would probably be on balance productive; that is, of justice.

• 1515

Mr. Bowie: I don't want to get into delivering a legal opinion or into a legal debate with you, sir, but I would have thought that a specialized court—just as there was a specialized tribunal—would lead to a more orderly development of the law.

Mr. Heap: I agree with you that we'll have to leave that to those who made the decision. Perhaps it's appealable to the Supreme Court. I don't know; I didn't inquire on that.

The Chairman: I gather that is all the questioning, then. Thank you very much, Mr. Bowie.

We will now go into what I hope will perhaps be our last round on more general questions. Mr. Allmand.

Mr. Allmand: I have one question. It is with respect to work permits, and I raised that last night with the minister. I'm trying to recall what the intentions of the minister are. I had mentioned to him that people responsible for welfare in the country are concerned that refugees would have to rely on their welfare system for too long a period of time simply because they couldn't get work permits fast enough.

When I first questioned the minister and the officials about this at the beginning of the process, there was a concern that if you made work permits available too quickly, this would simply attract people who wanted to come here to work. I can't see people coming just for that, for a temporary permit, but nevertheless, in order to accommodate that fear I was looking for some point in the present process... You gave the work permit as soon as the first-stage hearing was completed. You didn't wait until full recognition of refugee status, acknowledging that it took up to two or three years sometimes. I looked at the law and thought that maybe a reasonable place was after the medical exam. You yourselves have decided that you should have a medical exam within 60 days. I presume you felt that was a reasonable time. I thought if the individual passes a medical exam and wants to work, that might be a good time to issue a work permit.

[Traduction]

M. Bowie: Eh bien, le domaine de l'immigration est plutôt spécialisé et la Cour fédérale a créé une importante jurisprudence en interprétant la Loi sur l'immigration, les règlements, la convention, etc. Cela me semblerait contraire à l'objectif visé de répartir la compétence en matière d'immigration entre la Cour fédérale—qui est spécialisée et a accumulé une importante jurisprudence—et les cours supérieures des 10 provinces et des deux territoires.

M. Heap: À ma connaissance, on ne le dit que pour la Cour de l'Ontario; je n'ai pas entendu le même commentaire à l'égard des neuf autres provinces, mais j'imagine que les juges sont conscients de la crainte, que vous avez vous-même exprimée, que cela soit contraire à l'objectif visé. Apparemment, ils sont d'avis que cette décision serait probablement productive, dans l'ensemble.

M. Bowie: Je ne voudrais pas être amené à vous donner une opinion juridique ou à me lancer dans un débat juridique avec vous, monsieur, mais j'aurais cru qu'une instance spécialisé—tout comme il y avait un tribunal spécialisé—donnerait lieu à une évolution plus ordonnée de la jurisprudence.

M. Heap: Je conviens avec vous qu'il nous faudra laisser cela à ceux qui ont pris la décision. Peut-être peut-on interjeter appel auprès de la Cour suprême. Je n'en sais rien. Je ne me suis pas informé de cela.

Le président: Dans ce cas, je suppose que cela met fin aux questions. Merci beaucoup, monsieur Bowie.

Nous allons maintenant passer à ce qui sera, j'espère à notre dernier tour de table sur les questions générales. Monsieur Allmand.

M. Allmand: J'ai une seule question qui porte sur les permis de travail et je l'ai abordée hier soir avec le ministre. J'essaie de me souvenir quelles sont les intentions du ministre. Je lui ai mentionné que les responsables du système de bien-être social au pays s'inquiètent du fait que les réfugiés devront compter pendant de trop longues périodes sur les services sociaux simplement parce qu'ils ne sont pas en mesure d'obtenir des permis de travail suffisamment rapidement.

La première sois que j'ai interrogé le ministre et ses collaborateurs à ce sujet au début du processus, ils ont répondu qu'en rendant les permis de travail disponibles trop rapidement, ils craignaient d'attirer simplement des personnes qui voulaient venir ici pour travailler. Je conçois mal que l'on veuille venir ici uniquement pour obtenir un permis temporaire, mais quoi qu'il en soit, pour atténuer leurs craintes, je cherchais une étape du processus actuel... Vous accordez le permis de travail tout de suite après la première audience. Vous n'attendez pas la pleine reconnaissance du statut de réfugié, sachant fort bien que cela pourrait prendre parfois jusqu'à deux ou trois ans. J'ai consulté la loi, et il me semble qu'il serait raisonnable d'agir après l'examen médical. Vous avez vous-même décidé qu'il fallait que le demandeur subisse un examen médical dans les 60 jours. Je suppose que cela vous a semblé un délai raisonnable. J'ai pensé que si la personne subit avec succès l'examen médical et souhaite travailler, ce serait peut-être le bon moment de lui délivrer un permis de travail.

14:66
[Text]

I asked many questions last night. I cannot remember whether this was covered. What was the response? What are the intentions with respect to work permits? We want to make sure that if the people want to work, they can get to work as quickly as possible and support themselves and not be supported. A lot of Canadians see refugees for a long period of time living off the welfare system, but the refugees in fact want to work.

Mr. Harder: Mr. Allmand, you've certainly identified one of the problems this legislation is designed to address. Clearly the initial hearing has been identified—if Mr. Jourdenais were here I would say "almost from the start". He was particularly concerned that it was less than effective and it was time-consuming. In designing a new system, we wanted to take the following factors into account.

First is to promote expeditious hearings. One of the consequences—and I'm not saying it's the only one, but you have to build on this—of tying a work permit, let's say, to the 60 days on the medical side could be that it would promote adjournments or postponements, no-shows, or whatever in the hearing process. That you want to discourage; you want to move the thing along.

• 1520

The second concern is to do it as quickly as possible without letting the work permit in itself be a magnet for people to come to Canada to abuse the determination system, people without any credible basis and now without the credible basis test being able to come in and use the determination system. I'm sure everybody would agree that this, too, would frustrate the public understanding of refugee protection.

What we looked at was in fact the existing processing times of the Immigration and Refugee Board, and we found that about 75% of its positive decisions were rendered within two to three months, and the remainder within five to six months.

What we concluded from a policy perspective was that the problems attendant to issuing a work permit before a person was able to have his case fully determined far outweighed the advantages that you cited. So what we've built on was the experience of the last four years with refugee determination, and we concluded that we would issue the work permit after the determination process, thereby from the existing record having a relatively quick system, a system that would promote expeditiousness and in that sense not promote no-shows or delay; it would deter a magnet simply on the work permit side; and the overall burden on welfare would be reduced by this legislation. So in a sense, we're encouraging a look at the system as a whole rather than simply a slice of the system, as your question suggests.

Mr. Allmand: If it works that way, I guess it'll be fine.

[Translation]

J'ai posé un grand nombre de questions hier soir et je ne me rappelle pas si on y a répondu. Quelle était la réponse? Quelles sont les intentions du gouvernement au sujet des permis de travail? Nous voulons faire en sorte que si la personne veut travailler, elle pourra le faire le plus rapidement possible et subvenir elle-même à ses besoins sans l'aide sociale. Aux yeux des Canadiens, les réfugiés vivent pendant de longues périodes du bien-être social, mais en fait, les réfugiés veulent travailler.

M. Harder: Monsieur Allmand, vous avez mis le doigt sur un des problèmes que nous espérons régler grâce à cette mesure. Manifestement, le premier palier d'audience a été déterminé—si M. Jourdenais était ici, je dirais «pratiquement depuis le début». Il s'inquiétait particulièrement de manque d'efficacité et du gaspillage de temps de cette étape. Lorsque nous avons élaboré un nouveau système, nous avons voulu tenir compte des facteurs suivants.

Premièrement, nous voulons accélérer les audiences. Si on liait la délivrance d'un permis de travail au délai de 60 jours pour l'examen médical, l'une des conséquences—et je ne dis pas que c'est la seule, mais il faut l'envisager—serait de susciter des ajournements, des reports, des absences, etc., dans le processus d'audience. Or, c'est précisément ce que nous voulons décourager. Nous voulons accélérer les choses.

Deuxièmement, nous voulons agir le plus rapidement possible sans que le permis de travail devienne en soi un aimant qui attire les gens à venir au Canada pour abuser du système de détermination du statut de réfugié, des gens dont la demande n'a même pas un minimum de fondement et qui, en l'absence d'une évaluation de leur motif, pourraient venir ici et avoir recours au système de détermination du statut de réfugié. Je suis sûr que tout le monde conviendra qu'une telle situation aussi nuirait à la compréhension qu'a le public de la protection des réfugiés.

Nous avons donc examiné les délais de traitement actuels de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Nous avons constaté qu'environ 75 p. 100 de ses décisions favorables étaient rendues en l'espace de deux à trois mois, et le reste de cinq à six mois.

Sur le plan de la politique, nous avons conclu que les problèmes découlant de la délivrance d'un permis de travail à une personne avant que son cas n'ait fait l'objet d'une pleine détermination dépasse les avantages que vous avez cités. Nous avons donc pris en considération l'expérience des quatre dernières années en matière de détermination du statut de réfugié et nous sommes arrivés à la conclusion qu'il valait mieux délivrer le permis de travail à la fin du processus de détermination, étant donné que, d'après le bilan actuel, notre système est relativement rapide. Nous privilégions un système qui favoriserait la diligence et non pas l'absentéisme ou les retards. Ainsi, le permis de travail ne deviendrait pas un incitatif, et le fardeau global imposé à l'aide sociale serait réduit grâce à la mesure. En un sens, nous optons pour une perspective globale du système plutôt que pour une perspective fragmentaire, comme le reflète votre question.

M. Allmand: Si cela fonctionne de cette façon, je suppose que ça ira.

Mr. Harder: But I'm saying we're pointing to the existing processing time. I'm not promising the sky and the moon; I'm looking at the existing record of—

 $\mathbf{Mr.~Allmand:}$  If you do 75% of the cases in two or three months—

Mr. Harder: Of the positive cases.

Mr. Allmand: Yes, of course. I understood the 75% were positive cases. If you do them in two or three months and these people are given their work permits, I guess the public concern will diminish, but if it drags on and the backlog builds up again, people will ask, why aren't these people working?

This morning we were talking about proposed section 53 and how you'd take advantage of it. I want to know why you eliminated subsection 46.01(2). Subsection 46.01(2) is the provision in the present legislation that says, despite the fact that you were recognized as a refugee in another country, if you can demonstrate that there's danger to you in that other country you can be admitted nevertheless. But we struck out. In this bill we eliminate subsection (2) even though it's an exceptional provision. What would be so wrong in keeping subsection (2) of 46.01? Was proposed section 53 meant to take the place of 46.01(2)? Why couldn't we have both of them at the same time? It seems that proposed section 53 is a bit different. You could still allow subsection 46.01(2).

My question goes back to a case that I have in mind, as I mentioned this morning, of an Iranian who was an opponent of the Ayatollah. He and a bunch of others went to France, were recognized there, but there were terrorist organizations operating in France. These people were writers and activists, and one by one they were being assassinated. So he came to Canada, hoping to escape the situation in France. He was turned down under the present law, even—

• 1525

Mr. Harder: Even with the provision that you cite.

Mr. Allmand: Yes, even with that provision. Of course, it's in appeal to the courts, but humanitarian and compassionate considerations were also rejected. Why get rid of that subsection (2)? You have other clauses in this bill that—

Mr. Harder: Exculpatory.

Mr. Allmand: —allow you to do things in exceptional cases, and that was a similar kind of law.

Mr. Harder: Mr. Allmand, I'll ask Mr. Butt to respond in detail, but you're right in saying that 53 is the mechanism to deal with it. What we want to avoid frankly is the hearing process being used in this case as a method of delay. And quite properly, we need to have a mechanism to deal with cases, even if there are few cases, as I think there will be, falling under 53. So it's important to have it there. It is also important to guarantee that the whole system is able to

[Traduction]

M. Harder: Nous nous fondons sur les délais de traitement actuels. Je ne vous promets pas la lune. C'est en me fondant sur le bilan actuel. . .

 $\mathbf{M}$ , Allmand: Si vous traitez 75 p. 100 des cas en deux ou trois mois. . .

M. Harder: Les cas où la décision est favorable.

M. Allmand: Oui, bien sûr. J'avais compris que ces 75 p. 100 étaient des cas où la décision était favorable. Si vous les traitez en deux ou trois mois et que les personnes en question reçoivent leur permis de travail, je suppose que l'inquiétude des Canadiens sera moindre, mais si les choses traînent en longueur et qu'il s'accumule un arriéré, on demandera pourquoi ces personnes ne travaillent pas?

Ce matin, nous avons parlé du projet d'article 53 et de la façon d'en tirer parti. Je veux savoir pourquoi vous avez supprimé le paragraphe 46.01(2). Il s'agit de la disposition de la loi actuelle qui stipule qu'en dépit du fait qu'une personne a été reconnue comme réfugiée dans un autre pays, si elle peut faire la preuve qu'elle est en danger dans cet autre pays, elle peut tout de même être admise ici. Mais nous avons enlevé cela. Dans le projet de loi, nous avons supprimé le paragraphe (2) même s'il s'agit d'une disposition d'exception. Qu'y aurait-il de répréhensible à conserver le paragraphe (2) de l'article 46.01? Le projet d'article 53 était-il destiné à remplacer le paragraphe 46.01(2)? Pourquoi ne pas conserver ces deux dispositions? Il me semble que l'article 53 qui est proposé est quelque peu différent. On pourrait conserver quand même le paragraphe 46.01(2).

Ma question est motivée par un cas que j'ai en tête. Comme je l'ai mentionné ce matin, il s'agit du cas d'un Iranien qui s'était opposé à l'Ayatollah. Avec d'autres opposants au régime, il s'est enfui en France, où on lui a reconnu le statut de réfugié, mais il y avait des organisations terroristes qui opéraient en France. Les personnes en question étaient des écrivains et des militants qui se faisaient assassiner l'un après l'autre. Il est donc venu au Canada dans l'espoir d'échapper à la menace qui pesait sur lui en France. Sa demande a été rejetée en vertu de la loi actuelle et, malgré...

M. Harder: Malgré la disposition que vous citez.

M. Allmand: Oui, malgré cette disposition. Évidement, cela fait l'objet d'un appel devant les tribunaux, mais les considérations humanitaires ont aussi été rejetées. Pourquoi se débarrasser du paragraphe (2)? Il y a d'autres articles du projet de loi qui...

M. Harder: Des exceptions.

M. Allmand: ...vous permettent d'intervenir dans des cas exceptionnels, et c'était le même genre de loi.

M. Harder: Monsieur Allmand, je vais demander à M. Butt de vous répondre en détail, mais vous avez raison de dire que l'article 53 est le mécanisme pertinent. Pour être franc, nous voulons éviter que le processus d'audience ne serve de tactique dilatoire. Et, à juste titre, nous devons avoir un mécanisme qui nous permette de régler les cas. même s'ils sont peu nombreux, qui relèvent de l'article 53. C'est donc un article important, mais il est également important de

operate efficiently and effectively without hooks in it that are not appropriate for an expeditious hearing. Mr. Butt.

Mr. Butt: First of all, we have to point out that proposed subsection 46.01(2) requires a decision that there is a credible basis to the fear of persecution in the country of asylum. We have eliminated the mechanism, the tribunal that has the expertise to deal with that particular question from the process. Therefore, we would have to create a new mechanism—

Mr. Allmand: I was thinking of amending proposed subsection (2) to take into account what you've just said, the credible basis.

Mr. Butt: But who would adjudicate that question if we were to amend the subsection?

Mr. Allmand: That brings us back to the discussion this morning. Even though it's not a first stage, we would like a little more due process in the decision-making of the senior immigration officer. Maybe you've already answered my question.

Mr. Harder: We're back to the morning.

Mr. Allmand: Okay, I think that's enough. I don't want to redo what we did this morning.

Mr. Butt: But even if such a provision did exist, the case would go on to the Immigration and Refugee Board, which would deal with the question of whether or not the person was a refugee from his country of origin. That's not a question over which there's going to be a great deal of dispute. The question we ultimately have to deal with is whether the person can return to the country of asylum. The credible basis test is a very low threshold test, as it's set out in the current legislation. It's less than the prospect of persecution in the country of origin. It's a very low threshold test. In the mechanism that exists today, the possibility that the person would be at risk in the country of asylum has not been addressed in any substantive way. So the test in 53, which we're saying will be used as the alternative mechanism, will be a substantive assessment of whether or not the individual is at risk in the country of asylum.

Mr. Allmand: One point of view, which is the one I support, is that these refugee applicants should have a right to be heard on all these matters, and preferably by the IRB rather than the two-step process. I am glad we're getting rid of the first step. But whether it's under 53 or under something that is like proposed subsection 46.01(2), I believe there should be due process in deciding that matter. But I don't want to continue that argument right now. We'll do it later.

This is my final question. This morning you mentioned, and you mentioned it yesterday as well, that \$7.9 billion, I believe that was the figure, was being spent on refugee determination. I didn't write it down fast enough. I am not clear. Is that being spent by all countries in the world or simply by western industrial countries? What year is it for? Is it for last year? And is that an accumulated figure?

[Translation]

garantir que le système dans son ensemble puisse fonctionner de façon efficiente et efficace sans qu'il y ait des entraves au caractère expéditif de l'audience.

M. Butt: Premièrement, je signale que le projet de paragraphe 46.01(2) exige que l'on décide qu'il y a un minimum de fondement à la crainte d'être persécuté dans le pays d'asile. Nous avons supprimé du processus le mécanisme, le tribunal qui avait la compétence voulue pour examiner cette question en particulier. Par conséquent, nous serions forcés de créer un nouveau mécanisme...

M. Allmand: Je pensais à modifier le paragraphe (2) proposé pour tenir compte de l'élément que vous venez de mentionner, le minimum de fondement.

M. Butt: Mais si nous amendons ainsi le paragraphe, qui tranchera la question?

M. Allmand: Cela nous ramène à la discussion de ce matin. Même s'il ne s'agit pas d'une première audience, nous souhaiterions que la décision de l'agent principal intègre davantage les voies de droit régulières. Mais peut-être avez-vous déjà répondu à ma question.

M. Harder: Nous sommes revenus à la discussion de ce matin.

M. Allmand: D'accord, je pense que c'est assez. Je ne veux pas revenir sur ce que nous avons fait ce matin.

M. Butt: Mais même si une telle disposition existait, le cas serait porté devant la Commission de l'immigration et de statut de réfugié, qui devrait déterminer si oui ou non la personne en question est un réfugié de son pays d'origine. Ce n'est pas une question qui sera très controversée. Au bout du compte, il faut décider si cette personne peux retourner dans le pays d'asile. Le critère du minimum de fondement est un critère dont le seuil, tel qu'il est énoncé dans la loi actuelle, est très bas. C'est moins que la persécution éventuelle dans le pays d'origine. C'est un paramètre très bas. Le mécanisme qui existe aujourd'hui n'envisage pas sérieusement la possibilité qu'une personne soit menacée dans le pays d'asile. L'article 53, qui servira de mécanisme de remplacement, donnera lieu à une évaluation sérieuse des risques que court ou non la personne dans le pays d'asile.

M. Allmand: Selon un des intervenants, dont je partage l'opinion, ces demandeurs du statut de réfugié devraient avoir le droit d'être entendus sur toutes les questions, et de préférence par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié au lieu d'être assujettis à un processus en deux étapes. Je suis heureux que nous ayons supprimé le premier palier mais que cela se fasse aux termes de l'article 53 ou d'une disposition analogue au paragraphe 46.01(2), j'estime que les voies de droit régulières devraient s'appliquer. Mais je ne veux pas poursuivre cet argument maintenant. Nous y reviendrons plus tard.

Voici ma dernière question. Ce matin, et hier aussi, vous avez mentionné que l'on consacrait 7,9 milliards de dollars, si je ne m'abuse, au processus de détermination du statut de réfugié. Je n'ai pas écrit le chiffre assez vite. Je ne suis pas certain de bien comprendre. Cet argent est-il déboursé par tous les pays du monde ou simplement par les pays occidentaux industrialisés? À quelle année cela s'applique-t-il? À l'année dernière? S'agit-il d'un chiffre cumulatif?

Mr. Harder: No, it's not. It's for last year and it's the receiving countries of the western industrialized countries. It is a figure that comes out of the work of the informal consultations secretariat. When Mr. Heap calls us to the standing committee, that is a subject that would be worth some discussion. Because we have a moral and certainly a legal responsibility to provide protection through the convention, I think it merits some public comment.

• 1530

I sometimes think we are providing very elaborate and costly mechanisms for people who come to our borders. And by comparison, the other 12 million refugees in the world who are living in circumstances that are extraordinarily difficult are not always at the top of our public consciousness. I simply point out that the \$7.9 billion is eight times the operating budget of the UNHCR. I am not making a value judgment; I am just trying to draw attention to the costs of a system that determines status.

Mr. Allmand: You say that these are western industrial countries.

Mr. Harder: Yes; Europe, Canada, the United States-

Mr. Allmand: How many countries would that be?

Mr. Harder: Sixteen.

**Mr.** Allmand: On a per capita basis, where would Canada stand in the expenditure of money on refugees?

Mr. Harder: Per claimant?

Mr. Allmand: No; for our population, not per claimant. In other words, are we, as Canadians, spending more than what these other 15 countries spend, or are we spending less than what other countries are? Are we at the top of the list, the middle of the list, the bottom of the list?

Mr. Harder: I do not have it broken down, but I can tell you that our costs are higher on the processing cost, if I can call it that, because we have a system that is generous with respect to documentation systems and availability of that. We have a system of hearing before the decision-maker with two members rather than one. We have a system of appeal. So we have on a per capita, per claimant basis a high cost, but we also have high quality.

The important thing is to look at the overall system. Is it working? That would have to include not only providing protection expeditiously and fairly but the ability to remove effectively and expeditiously those who have been unsuccessful in their determination process and unsuccessful in a humanitarian and compassionate review beyond the convention definition. That is a challenge for all western democracies. We can all point to Canada's acceptance rate or Europe's acceptance rate, or the like, but all of us are challenged by the difficulty of dealing with large numbers of rejected cases. I think that is going to be a challenge as we develop the international regimes of protection.

[Traduction]

M. Harder: Non. Il s'agit de la somme déboursée l'année dernière par les pays d'accueil du monde occidental. C'est un chiffre qui provient des travaux du secrétariat des consultations informelles. Lorsque M. Heap nous demandera de comparaître devant le comité permanent, c'est un sujet qu'il sera intéressant de discuter. Étant donné que nous avons la responsabilité morale et, certes, juridique, d'offrir une protection aux termes de la Convention, je pense que cela mérite qu'on en parle publiquement.

Je pense parfois que nous fournissons des mécanismes très élaborés et très coûteux aux gens qui arrivent à nos frontières. Et par comparaison, nous ne sommes pas toujours très sensibles aux conditions extraordinairement difficiles dans lesquelles vivent les 12 autres millions de réfugiés dans le monde. Je vous signale simplement que cette somme de 7,9 millions de dollars représente huit fois le budget d'exploitation du HCNUR. Je ne porte pas de jugement de valeur. J'essaie simplement d'attirer l'attention sur les coûts d'un système visant à déterminer le statut de réfugié.

M. Allmand: Vous dites qu'il s'agit des pays industrialisés occidentaux.

M. Harder: Oui. L'Europe, le Canada, les États-Unis. . .

M. Allmand: Combien de pays cela représente-t-il?

M. Harder: Seize.

M. Allmand: Où se situe le Canada par tête d'habitant pour ce qui est des sommes consacrées aux réfugiés?

M. Harder: Par demandeur?

M. Allmand: Non, par tête d'habitant, pas par demandeur. Autrement dit, le Canada dépense-t-il davantage que les 15 autres pays? Sommes-nous au haut, au milieu ou au bas de la liste?

M. Harder: Je n'ai pas de ventilation, mais je peux vous affirmer que nos coûts de traitement, si je puis dire, sont plus élevés étant donné que notre système est généreux sur le plan de documentation et de sa disponibilité. Lors des audiences, la décision est prise par deux commissaires plutôt qu'un seul. Nous avons également un mécanisme d'appel. Par conséquent, les coûts sont plus élevés par tête d'habitant et par demandeur, mais nous offrons également une qualité élevée.

L'important, c'est d'examiner le système dans son ensemble. Fonctionne-t-il? Pour répondre oui, il faut offrir non seulement une protection diligente et équitable mais aussi être en mesure de renvoyer efficacement et rapidement les revendicateurs dont la demande de détermination du statut de réfugié a été rejetée et qui n'ont pas non plus réussi à invoquer avec succès des considérations humanitaires au sens de la Convention. C'est un défi pour toutes les démocraties occidentales. Nous pouvons parler du taux d'acceptation du Canada ou de celui de l'Europe, mais tous les pays doivent faire face aux problèmes du nombre considérable de cas de rejet. Je pense que cela continuera de constituer un défi à mesure que nous établissons les régimes internationaux de protection.

**Mr. Heap:** On this last point, I welcome the prospect of having this matter Mr. Harder has spoken of in response to Mr. Allmand brought to the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration.

There are a number of considerations that would belong there, and one is if money can be saved either by restricting increases of budgets or by reducing budgets on the determination system, would that money become available to the perhaps more needy refugees overseas? It is not clear that it would. For one thing, it would come out of, I expect, a different departmental budget—External Affairs rather than Employment and Immigration. But External Affairs has been cutting its foreign aid budget for several years now and not increasing it, so I hope we would examine what the trade-offs are.

• 1535

In that connection, the plea was made implicitly by Mr. Harder and explicitly by some members of the committee five years ago that the ones who get to Canada are the luckier ones with money available to them for visas and air tickets, and that the unluckier ones may be the more needy ones and that our system should give more attention to them.

That rings hollow because in fact our approach to the people in those camps and our approach even to people who have been declared refugees by the United Nations is to evaluate them first as immigrants, and only if they are found suitable as immigrants are they evaluated for their need as refugees.

This is not just the impression we have. This was documented by Mr. Hathaway in a recent article in a learned journal, which perhaps Mr. Harder has. If not, I would be glad to get a copy to him. It's Canadian government policy. Therefore to suggest that if we can knock \$1 billion off the budget of these 16 countries for determination there would be \$1 billion more to feed the refugees in Somalia or something like that is misleading, quite unintentionally no doubt.

I have a question also following up on Mr. Allmand's previous point about proposed section 46.01. Although subsection 46.01(2), as Mr. Butt said, in the old system provided for going through the preliminary screening first before it came before the IRB, presumably that could have been an amendment to that clause rather than just eliminating the principle of it. Although the IRB at present only looks at cases after they have gone through the screening, I see nothing to prevent us from providing that the IRB could in a case like that look at it directly; in other words, examine the eligibility regarding the country of asylum as well as the credibility regarding the country of origin. I am wondering if Mr. Harder could comment on that.

**Mr.** Harder: The policy decision could have been as you indicated. It wasn't, because it was concluded that the mechanism of proposed section 53 was a more appropriate mechanism that would take care of these few cases, that

[Translation]

M. Heap: Sur ce dernier point, je me réjouis que la question soulevée par M. Harder en réponse à M. Allmand soit présentée au Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration.

Il y a un certain nombre de considérations qui relèvent du mandat de ce comité, notamment la question de savoir si l'on peut réaliser des économies soit en limitant les hausses de budgets, soit en réduisant les budgets consacrés au système de détermination du statut de réfugié. Les sommes en question seraient-elles réacheminées vers les réfugiés les plus démunis à l'étranger? Ce n'est pas sûr. D'une part, je suppose que cet argent sera puisé dans le budget d'un autre ministère, soit les Affaires extérieures plutôt que l'Emploi et l'Immigration. Mais comme le ministère des Affaires extérieures a comprimé son budget d'aide étrangère depuis quelques années déjà au lieu de l'augmenter, il serait bon d'examiner le pour et le contre.

À ce propos, M. Harder a dit implicitement—et certains membres du comité l'ont dit explicitement il y a cinq ans—que ceux qui viennent au Canada sont les plus chanceux puisqu'ils ont suffisamment d'argent pour se procurer les billets d'avion et les visas, que les plus malchanceux sont peut-être les plus démunis et qu'il conviendrait de leur accorder plus d'attention.

Cela sonne creux car notre démarche face aux personnes qui vivent dans les camps et même face à celles qui ont été déclarées réfugiés par les Nations Unies consiste à les évaluer d'abord à titre d'immigrants, et c'est seulement s'ils sont jugés acceptables comme immigrants qu'on évalue leurs besoins à titre de réfugiés.

D'ailleurs, c'est plus qu'une simple impression. Et cela a été étayé par M. Hathaway dans un article récent qu'il a publié dans un journal savant, article que M. Harder a peutêtre en main. Sinon, je me ferai un plaisir de lui en faire parvenir un exemplaire. C'est la politique du gouvernement canadien. Par conséquent, il est trompeur, même si je sais qu'il n'y a pas d'intention délibérée de tromper, de laisser entendre que si l'on réduisait de un milliard de dollars le budget que ces 16 pays consacrent à la détermination du statut de réfugié, ce milliard servirait à nourrir les réfugiés de Somalie ou d'ailleurs.

J'ai aussi une question qui fait suite à l'argument avancé par M. Allmand au sujet du projet d'article 46.01. Même si, comme M. Butt l'a dit, le paragraphe 46.01(2) prévoyait, selon l'ancien système, que ces cas soient entendus au premier palier d'audience, avant d'être soumis à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, on suppose qu'il aurait été possible de modifier cet article au lieu d'en éliminer le principe. Même si à l'heure actuelle, la Commission examinait uniquement les cas qui ont fait l'objet d'une première évaluation, à mon avis rien ne nous empêche de préciser que la Commission pourrait examiner directement des cas comme celui-là. Autrement dit, elle serait appelée à examiner l'acceptabilité du pays d'asile, de même que la crédibilité en ce qui a trait au pays d'origine. Monsieur Harder pourrait-il faire quelques commentaires à ce sujet?

M. Harder: On aurait pu prendre une décision de principe comme celle-là. Si on ne l'a pas fait, c'est qu'on a conclu que le mécanisme de l'article 53 proposé était plus approprié pour régler ces quelques rares cas. On a jugé qu'il

there was adequate guarantee in proposed section 53 of appropriate process without providing the potential to burden a number of hearings before the IRB on this issue. This could risk the objective that we have of expeditiousness. That's the policy conclusion, and members will have an opportunity to review that next.

In respect of the comments you made about the funding and the money, that's not really germane to Bill C-86, but I think it's important to remind ourselves that when we come to refugee determination it is useful to look at root causes and all of the instruments of public policy rather than simply the Immigration Act. That's the point I am trying to make. I think that's an appropriate point to make when we are looking at determination and the cost associated with that.

Mr. Heap: Thank you.

I have a lingering question left over from this morning. At lunch time I tried to follow through the bill. I got part-way but not all the way.

Mr. Harder: Through lunch? Mr. Heap: Through the bill.

• 1540

New section 46.01 on page 41 replaces the old subsections 46.01(1), (2) and (3). It says:

46.01 (1) A person who claims to be a Convention refugee is not eligible to have the claim determined by the Refugee Division if the person

(a) has been recognized as a Convention refugee by a country, other than Canada, that is a country to which the person can be returned;

Now, if I understand rightly what Mr. Butt told us this morning, it's the claimants under that paragraph (a) who may benefit or may have the application of proposed section 53, if they cannot be returned to that country because they have a well-founded fear of persecution.

What I am not clear on is whether any other paragraphs, particularly paragraph (b), fall into the same class. Those people also have the same protection?

Mr. Harder: That's correct, subsection 53(2).

Mr. Heap: Are there any other subsections of 46.01 that could be linked in that way to proposed section 53?

Mr. Butt: Not in that way. There is of course a parallel between paragraph 46.01(1)(e)—that is the criminal and security provisions with respect to eligibility—and proposed section 53, in that persons who would be determined to be convention refugees but who pose a security or a criminality risk to Canada can still be removed to their country of origin.

At the start of the process, if that security risk is identified by the adjudicator, or if that criminality risk is identified by the adjudicator, it would not have access to the determination process. So there's a parallel between proposed

# [Traduction]

garantissait adéquatement un processus raisonnable sans risquer d'alourdir un nombre considérable d'audiences devant la Commission. En effet, cela aurait pu mettre en péril notre objectif de diligence. C'est donc la conclusion, et les députés auront l'occasion de l'examiner par la suite.

En ce qui a trait à vos observations au sujet du financement et des sommes disponibles, cela n'a pas vraiment de rapport avec le projet de loi C-86, mais en matière de détermination du statut de réfugié, je sais qu'il est important d'examiner les causes profondes du problème. Il faut envisager tous les instruments de la politique gouvernementale et non pas seulement la Loi sur l'immigration. Voilà ce que j'essaie de vous faire comprendre. Je pense que c'est important de saisir cela lorsqu'on examine le système de détermination du statut de réfugié et les coûts qui s'y rattachent.

#### M. Heap: Merci.

Il subsiste dans mon esprit une question depuis ce matin. Pendant la pause du déjeuner, j'ai essayé de lire tout le projet de loi, mais je n'ai pas réussi à passer à travers.

M. Harder: Au travers du déjeuner?

M. Heap: Non, du projet de loi.

Le nouvel article 46.01, à la page 41, remplace les anciens paragraphes 46.01(1), (2) et (3). Il se lit comme suit:

46.01 (1) La revendication de statut n'est pas recevable par la Section du statut si l'intéressé se trouve dans l'une ou l'autre des situations suivantes:

a) il s'est déjà vu reconnaître le statut de réfugié au sens de la Convention par un autre pays dans lequel il peut être renvoyé:

Si j'ai bien compris ce que M. Butt nous a dit ce matin, ce sont les demandeurs touchés par le paragraphe a) qui sont susceptibles de tomber sous le coup du projet d'article 53 s'ils ne peuvent être renvoyés dans un autre pays puisque leur crainte d'être persécutés est fondée.

Je ne suis pas certain que d'autres paragraphes, et en particulier le paragraphe b) entre dans la même catégorie. Ces personnes bénéficient-elles de la même protection?

M. Harder: C'est exact, aux termes du paragraphe 53(2).

M. Heap: Y a-t-il d'autres paragraphes ou alinéas de l'article 46.01 qui pourraient être liés de cette façon à l'article 53 proposé?

M. Butt: Non, pas de cette façon. On peut évidemment dresser un parallèle entre l'alinéa 46.01(1)e)—c'est-à-dire les dispositions concernant les activités criminelles et les menaces à la sécurité qui influencent la recevabilité—et l'article 53 proposé, en ce sens que les personnes qui seraient reconnues comme réfugiés au sens de la Convention mais qui se sont déjà livrées à des activités criminelles ou qui présentent une menace à la sécurité du Canada peuvent tout de même être renvoyées dans leur pays d'origine.

Au début du processus, si l'arbitre décèle un risque pour la sécurité ou encore un risque de comportement criminel, le demandeur n'aurait pas accès au processus de détermination du statut de réfugié. Il y a donc un parallèle entre le

subsection 53(1), with respect to the removal of persons determined to be convention refugees who pose a criminal or security risk to Canada and the ineligibility provisions set out in proposed paragraph 46.01(1)(e).

Mr. Heap: It is a parallel in the sense that people who fall under paragraph (e) are the ones who specifically do not benefit by the application of proposed section 53. Is that what you mean by the parallel?

Mr. Butt: Yes, that's correct.

Mr. Heap: Thank you. I was glad to get paragraph (b) cleared up.

I have some questions, Mr. Chairman, which I'll go through in what time is allotted to me.

These are left over from last night and this morning. I think one of them was not dealt with last night, and I stand to be corrected. Under the bill, landing is to be deferred until the person who has been found to be a refugee submits a valid passport or travel documents or satisfactory identity documents.

There may be cases where a refugee is unable to get them, where there may be no substantial doubt about the identity or bona fides of the refugee. It is possible that the refugee could obtain them only by asking his family to put themselves at risk in the home country. In the opinion of the officials, would it be feasible to look into an exception to the deferral rule to cover cases like that?

Mr. Harder: Mr. Heap, the view of the department is that the language allows us to recognize that we may well need less official proof of identity than normal documents. That would be acceptable for this purpose if that is consistent with the reasons why documents were not available in the hearing. We believe your concern is addressed in our ability to deal with other than official documents for identity purposes.

Mr. Heap: Okay. I wasn't sure what a satisfactory identity document meant, whether it was an official one or, as you say, an unofficial one. In other words, it is not limited.

Mr. Harder: Exactly. What we are seeking to do is to encourage identity being established.

• 1545

Mr. Heap: Yes. Get your birth certificate tattooed on you before you run.

Mr. Harder: But Mr. Heap, we're dealing not only with people who genuinely merit protection, we are also dealing with people who are using the protection mechanism for other purposes, so the act has to take into account all motivations for people to seek asylum.

Mr. Heap: But I thought we were dealing with ones who had been found to be refugees.

#### [Translation]

paragraphe 53(1) proposé, qui porte sur le renvoi de personnes reconnues comme réfugiés au sens de la Convention, qui présentent un risque pour le Canada sur le plan de la criminalité ou de la sécurité, et les dispositions d'irrecevabilité énoncées dans le projet d'alinéa 46.01(1)e).

M. Heap: Est-ce un parallèle en ce sens que les personnes qui tombent sous le coup de l'alinéa e) sont précisément celles auxquelles ne s'applique pas le projet d'article 53. Est-ce ce que vous entendez par parallèle?

M. Butt: Oui, c'est exact.

M. Heap: Merci. Je suis content d'avoir obtenu des éclaircissements au sujet de l'alinéa b).

Monsieur le président, j'ai d'autres questions que je vais poser au cours du temps de parole qui me reste.

Ce sont des questions qui restent d'hier soir et de ce matin. Je pense que l'une d'entre elles n'a pas été abordée hier soir, mais je peux me tromper. En vertu du projet de loi, l'octroi du droit d'établissement est différé jusqu'à ce que la personne reconnue comme réfugié soumette un passeport valide, des titres des voyage ou des pièces d'identité satisfaisantes.

Il peut arriver qu'un réfugié soit dans l'impossibilité d'obtenir ces documents, mais qu'il n'y ait aucun doute au sujet de son identité ou du fait qu'il soit un réfugié de bonne foi. Il est possible que des réfugiés puissent obtenir ces documents uniquement en les demandant à leur famille, ce qui est susceptible de leur causer des ennuis dans le pays d'origine. De l'avis des fonctionnaires, serait-il possible d'envisager une exception à la règle de l'octroi différé pour couvrir des cas comme celui-là?

M. Harder: Monsieur Heap, selon le ministère, le libellé nous permet de reconnaître qu'il est possible qu'on ait besoin moins d'une pièce d'identité officielle que de documents ordinaires. Une telle chose serait acceptable pourvu que cela soit conforme aux raisons pour lesquelles les documents n'étaient pas disponibles lors de l'audience. Vous n'avez pas à vous en faire, étant donné que nous sommes en mesure d'accepter des documents autres que des documents officiels comme preuve d'identité.

M. Heap: D'accord. Je ne savais pas au juste ce qu'on entendait par pièce d'identité satisfaisante, s'il s'agissait, d'un document officiel ou, comme vous le dites, non officiel. Autrement dit, il n'y a pas de restriction.

M. Harder: C'est juste. Nous voulons simplement encourager ces personnes à établir leur identité.

M. Heap: Oui. Mieux vaut se faire tatouer son certificat de naissance sur la peau avant de fuir.

M. Harder: Mais, monsieur Heap, nous traitons non seulement avec des personnes qui ont véritablement besoin de protection, mais aussi avec des gens qui se servent du mécanisme de protection à d'autres fins, et c'est pourquoi la loi va tenir compte de tous les motifs des demandeurs d'asile.

M. Heap: Mais je pensais qu'il s'agissait de personnes qui avaient été reconnues comme réfugiés.

Mr. Harder: Yes. But the whole emphasis on documentation is part and parcel of that.

Mr. Heap: On the matter of the reversal of the benefit of the split decision, without going into cases, is there any accumulation of evidence that the Immigration and Refugee Board has fallen short in responding to those three situations: the destruction or absence of documents, the visiting to the home country, or the arrival from a country that is considered good on human rights? Is there a feeling that people were admitted who ought not to have been admitted?

**Mr. Harder:** In respect of that, it would really be the first two provisions. The third isn't in practice now because we don't have what you might call the prescribed safe countries.

That is not the point, though. The point here, as I said last night, is the number of cases in which there have been split decisions is relatively small, less than 1%. This provision is in the hands of the IRB to administer, and if there was a lack of confidence in the IRB, it would be peculiar to give it the powers to use this provision. What it is meant to do is to send the message that documentation without valid reason that return to country of alleged persecution. . .sends a message to the determination system.

With respect to safe country, as I indicated earlier, it is our view that the development of the concept of safe country ought to find expression in the Canadian determination system. The best way of doing that, which would balance, is recognizing the concept that a country no longer is a refugee-producing country, with, though, the requirement that might not necessarily be the case in 100% of the cases, that the onus would shift. The board presently doesn't deal with the concept because it is not in law.

Mr. Heap: On the matter on the choice of visa office and the minister's proposed power to specify locations, I am not clear whether that applies only to immigration visas or also to visitors' visas.

Mr. Harder: I believe it provides for both. Visitor visas would be provided in all of our missions, the 66 missions or whatever. What we're seeking to do is give ourselves the authority to centralize processing in certain cases, in certain classes, investors for example, to provide for centralized processing of that group so that all offices wouldn't be resourced on that.

Mr. Heap: So it wouldn't necessarily be that visitors or immigrants of all classes from a certain country would be asked to go to another country. It might be only certain—

Mr. Harder: No, no. If we had a mission there, we would certainly provide visitors' visas. That is obvious. But for example, we may not provide business immigration through that office.

[Traduction]

M. Harder: Oui. Mais tout l'accent mis sur les documents fait partie intégrante de cela.

M. Heap: Pour ce qui est de renverser l'avantage découlant d'un partage des voix, sans entrer dans des cas particuliers, existe-t-il une accumulation de preuves montrant que la Commission de l'immigration du statut de réfugié n'a pas su répondre aux trois situations suivantes: la destruction ou l'absence de documents, le retour au pays d'origine ou l'arrivée du demandeur en provenance d'un pays désigné comme étant un de ceux qui respecte les droits de la personne? A-t-on le sentiment que certaines personnes qui n'auraient pas dû être admises l'ont été?

M. Harder: À cet égard, ce serait surtout en vertu des deux premières dispositions. La troisième n'est plus en vigueur maintenant, étant donné que nous n'avons pas ce que l'on pourrait appeler de pays sûrs désignés par règlement.

Mais ce n'est pas là l'important. Ce qui importe, comme je l'ai dit hier soir, c'est que le nombre de cas de partage est relativement faible, soit moins de 1 p. 100. La responsabilité de l'administration de cette disposition a été conférée à la Commission de l'immigration du statut de réfugié, et il serait plutôt étrange d'accorder à la Commission le pouvoir de recourir à cette disposition si nous n'avions pas confiance en son travail. Nous voulons ainsi faire comprendre que la destruction, sans raison valable, de ses papiers d'identité ou le retour dans le pays qu'on a dit quitter de crainte d'être persécuté. . . n'est pas sans influer sur le système de détermination du statut de réfugié.

En ce qui a trait au pays sûr, comme je l'ai dit tout à l'heure, nous sommes d'avis que la notion de pays sûr devrait être concrétisée dans le système canadien de détermination du statut de réfugié. La meilleure façon d'y arriver serait, d'une part, de reconnaître la possibilité qu'un pays ne soit plus un pays d'où sont originaires des réfugiés et, d'autre part, de reconnaître qu'il n'en sera pas ainsi dans 100 p. 100 de cas, ce qui ferait fluctuer la charge de la preuve. À l'heure actuelle, la Commission n'admet pas ce concept puisqu'il ne figure pas dans la loi.

M. Heap: Au sujet du choix du bureau de visas et du pouvoir qu'on se propose d'accorder au ministre de préciser les endroits où ils sont situés, j'ignore si cela s'applique uniquement aux visas d'immigrant ou aussi aux visas de visiteur.

M. Harder: Je crois que cela s'applique aux deux. Mais les visas de visiteur seraient disponibles dans toutes nos missions, les 66 et quelques que nous avons. Par ailleurs, nous voulons être habilités à centraliser le traitement pour certains cas et certaines catégories, les investisseurs par exemple. Nous voulons offrir un traitement centralisé à ce groupe afin de ne pas être tenus d'affecter à cette fin des ressources dans tous nos bureaux.

M. Heap: Autrement dit, ce ne sont pas aux visiteurs ou aux immigrants de toutes les catégories et en provenance d'un certain pays à qui l'on demanderait d'aller dans un autre pays. Ce serait uniquement certains...

M. Harder: Non, non. Si nous avons une mission dans ce pays, elle délivrera certainement des visas de visiteur. Cela va de soi. Mais par exemple, nous pourrions ne pas offrir de services d'immigration pour les entrepreneurs dans le bureau en question.

• 1550

Mr. Heap: On the provision that the visa must specify which class the immigrant is seeking to apply under, would that preclude a visa officer from considering an applicant in more than one category, or would the applicant have to pay an extra fee to be considered simultaneously under another category?

Ms Susan Gregson (Director, International Services and Program Coordination, Canada Employment and Immigration Commission): This would be considered to be an administrative provision to allow us to deal more quickly and effectively with the kinds of applications we have before us.

Mr. Heap: I'm not sure that answers my question.

Ms Gregson: You would have to apply in the other category.

Mr. Heap: So he'd have to pay another fee.

Ms Gregson: Yes, if he wished to be considered again in another category.

Mr. Heap: I have a question, which I'm not sure was dealt with last night, of whether an applicant for a visitor's visa must prove that he or she is not an immigrant or must satisfy the officer that he or she is a visitor. Was that dealt with last night? I don't recall it. At present the bill provides that the person must prove that he or she is not an immigrant, which seems difficult to prove, especially in the case of somebody who is moving to be a business immigrant.

Mr. Harder: It was dealt with, but I will ask Ms Chapman to answer it.

Ms Chapman: The wording of the legislation as drafted is broad enough to allow for dual intent; in other words, for somebody who wishes to visit the country to examine their business situation even though they've already made an application as a business immigrant. So you could have dual intent, and there is adequate provision in the bill to do that.

Mr. Heap: Is that dual intent limited only to business immigrants?

Ms Chapman: Not at all.

Mr. Heap: It could apply to others?

Ms Chapman: It is any case. For example, you could have a spouse who might come to visit under certain circumstances. As long as they could convince the visa officer that their intent was to visit temporarily and return for the purposes of the processing of their case, there would be no problem.

Mr. Heap: On the matter of the landing cards, we had some discussion of that last night, but I'm not clear what the answer was, and we don't have the minutes yet. How will the renewal of the landing card be handled? Will it require an interview, an examination, and so on, or will it be sort of a routine thing? What will be the mechanism?

Ms Chapman: In terms of the specifics of the duration of the validity of the card and so on, those are to be established once the bill is passed.

[Translation]

M. Heap: Cette disposition selon laquelle le visa doit préciser la catégorie en vertu de laquelle l'immigrant fait sa demande empêcherait-elle un agent d'immigration d'étudier cette demande dans plus d'une catégorie ou le demandeur devrait-il payer une somme supplémentaire pour cela?

Mme Susan Gregson (directrice, Service international et Coordination de programmes, ministère de l'Emploi et de l'Immigration): Ce n'est qu'une disposition administrative qui nous permet de traiter plus vite et plus efficacement les genres de demandes qui nous sont présentées.

M. Heap: Je ne crois pas que cela réponde à ma question.

Mme Gregson: Il faudrait faire une demande pour l'autre catégorie.

M. Heap: Il lui faudrait donc payer de nouveaux frais.

Mme Gregson: Oui, s'il veut être admis dans une autre catégorie.

M. Heap: J'ai une question à poser, à laquelle je ne suis pas sûr qu'on ait répondu hier soir, à savoir si le requérant désireux d'obtenir un visa de visiteur doit prouver qu'il n'est pas un immigrant ou satisfaire l'agent qu'il est un visiteur. En a-t-on traité hier soir? Je ne m'en souviens pas. À l'heure actuelle, le projet de loi prévoit que la personne doit prouver qu'elle n'est pas un immigrant, ce qui semble être difficile à faire, surtout dans le cas d'une personne qui veut immigrer pour affaires.

M. Harder: Il en a été question, mais je vais demander à  $M^{\text{me}}$  Chapman de vous répondre.

Mme Chapman: Le libellé actuel du projet de loi est assez flou pour s'accommoder d'une double intention, en d'autres termes, permettre à quelqu'un qui le désire de venir faire une visite de prospection même s'il a déjà fait une demande en vertu du programme d'immigration des gens d'affaires. On peut donc se retrouver avec une double intention, et le projet de loi est suffisamment souple pour que l'on puisse en tenir compte.

M. Heap: Et cette disposition ne vise-t-elle que les personnes qui font une demande en vertu du programme d'immigration des gens d'affaires?

Mme Chapman: Pas du tout.

M. Heap: Cette disposition peut donc s'appliquer à d'autres?

Mme Chapman: À tout le monde. Par exemple, le conjoint peut venir en visite dans certaines circonstances. Pourvu qu'on puisse convaincre l'agent des visas qu'il s'agit d'une visite à titre temporaire et que la personne retournera au point d'origine pour le traitement de sa demande, cela ne devrait pas poser de problèmes.

M. Heap: Pour ce qui est des cartes de droit d'établissement, on en a parlé un peu hier soir, mais je ne me souviens pas clairement de la réponse, et nous n'avons pas encore reçu le compte rendu détaillé de la réunion. Comment se fera le renouvellement du permis de droit d'établissement? Faudra-t-il une entrevue, un examen, etc., ou cela se fera-t-il de façon plutôt routinière? Quel en sera le mécanisme?

Mme Chapman: Pour ce qui est des conditions plus précises concernant la durée de la validité de la carte, etc., tout cela sera décidé lorsque le projet de loi aura été adopté.

At this stage what we're looking at is probably a validity of about five years. Normally one would apply for citizenship after three years, and we wanted to allow people the opportunity to have their citizenship processed before the permanent resident card would no longer be valid. However, if the person were to choose not to take out citizenship at the end of the five-year period, it would be necessary to have a submission made for the purposes of the renewal of the card. The main concern we would have is one of control. We would not want to issue cards and have them used for fraudulent purposes. It's a similar duration and a similar approach to what we use with passports.

Mr. Heap: If a permanent resident reported his card lost or stolen, what would the procedure be? Would it be automatically replaced, or would there be a big investigation?

Ms Chapman: It would be similar in procedure to what would happen if you reapplied for a passport.

Mr. Heap: What is the reason for abolishing the returning resident permit procedure?

Ms Chapman: It was considered to be inefficient and resource-intensive for the effect it was having. We were experiencing some difficulties from certain parts of the world in the acceptance of some of these cards for various purposes. People didn't know when they could or could not get them, and they were not seen to be effective. When you add that to the fact that there would in fact be a permanent resident card and therefore people would be free to come back to Canada and demonstrate that they were in fact permanent residents, it was considered not necessary.

1555

Mr. Heap: Okay. Thank you.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Harder, Mr. Juneau and Ms Chapman, thank you very much, together with your other officials, for appearing before us for five hours today. We know it is difficult for you. You have obviously worked very, very hard on this bill for a long, long time. I am sure today's process will help us to be able to crystallize our own thoughts and to put our amendments precisely. We will be able to dispose of them next week.

Colleagues, we stand adjourned until Tuesday at 2 p.m. at which time we will start clause-by-clause amendments. We have been moved to room 308, west block, which is just upstairs.

[Traduction]

Pour le moment, il est question d'une validité d'environ cinq ans. Habituellement, on fait sa demande de citoyenneté après trois ans, et nous voulions que les gens puissent faire étudier leur demande de citoyenneté avant que n'expire leur permis de résident permanent. Cependant, si la personne décide de ne pas faire de demande de citoyenneté avant la fin de la période de cinq ans, il lui faudrait alors demander un renouvellement de cette carte. Notre principale inquiétude, c'est d'assurer un bon contrôle de ces cartes. Nous ne voulons pas émettre de cartes qui pourraient ensuite servir à des fins frauduleuses. Nous prévoyons faire un peu comme nous le faisons avec les passeports.

M. Heap: Si un résident permanent devait vous apprendre que sa carte a été perdue ou volée, quelle serait alors la procédure suivie? Serait-elle remplacée automatiquement ou y aurait-il une enquête?

Mme Chapman: On aurait recours à une procédure semblable à celle dont on se sert dans le cas d'une nouvelle demande pour un passeport.

M. Heap: Et pourquoi abolir la procédure concernant le permis pour résident permanent de retour?

Mme Chapman: Eu égard aux résultats obtenus, on a décidé qu'il s'agissait d'une procédure inefficace qui consommait trop de ressources. On avait certaines difficultés dans certaines parties du monde à faire accepter ces cartes à diverses fins. Les gens ne savaient pas dans quelles conditions ils pouvaient les obtenir ou non, et elles ne semblaient pas tellement efficaces. Ajoutez à cela la carte de résident permanent, et le fait que les gens seraient donc libres de revenir au Canada pour prouver qu'ils étaient en réalité des résidents permanents, et vous verrez pourquoi on a décidé que ce n'était pas nécessaire.

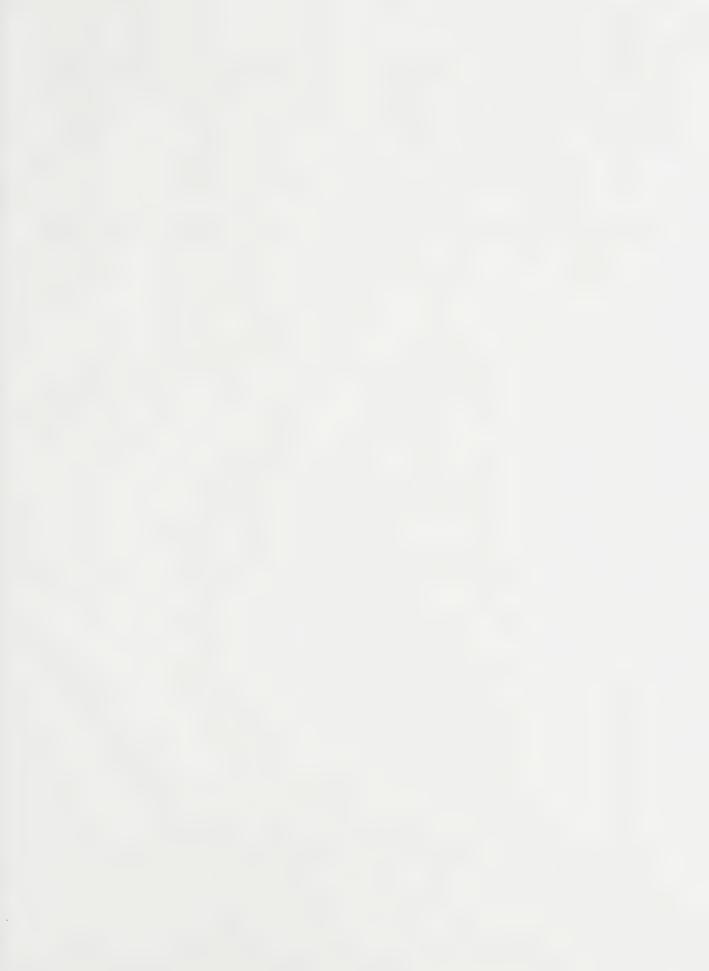
M. Heap: Parfait. Merci.

Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Harder, monsieur Juneau et madame Chapman, nous vous remercions et nous remercions aussi tous les fonctionnaires qui ont comparu devant nous ici pendant cinq heures aujourd'hui. Nous savons à quel point c'est difficile pour vous. De toute évidence, vous avez travaillé très très fort à ce projet de loi pendant très longtemps. Je suis sûr que cette réunion d'aujourd'hui nous permettra de cristalliser nos propres idées et de proposer des amendements précis. Nous serons prêts à les étudier la semaine prochaine.

Chers collègues, nous ajournons nos travaux jusqu'à mardi, à 14 heures. Nous entreprendrons alors l'étude article par article des amendements. Nous nous retrouverons à la salle 308, édifice de l'Ouest, c'est-à-dire la pièce juste au-dessus.







André Juneau, Executive Director, Immigration Policy; John R. Butt, Director, Protection Policy, Refugee Affairs;

Susan Gregson, Director, International Service and Program Coordinator.

From the Canadian Security and Intelligence Service:

Marlyn Major, Director General, Security Screening.

From the Department of Justice:

Eric Bowie, Associate Deputy Minister, Litigation Sector.

André Juneau, directeur exécutif, Politique d'immigration;

John R. Butt, directeur, Politique de la protection, Affaires des réfugiés;

Susan Gregson, directrice, Service international et coordonnatrice des programmes.

Du Service canadien du renseignement de sécurité: Marlyn Major, directrice générale, Filtrage de sécurité.

Du ministère de la Justice:

Eric Bowie, sous-ministre délégué, Secteur du contentieux.

# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

## At 9:30 a.m.

From the Department of Employment and Immigration:

Peter Harder, Associate Deputy Minister Immigration;

André Juneau, Executive Director, Immigration Policy;

John R. Butt, Director, Protection Policy, Refugee Affairs;

Daniel Therrien, Senior Counsel, Legal Services;

Laura Chapman, Director General, Policy and Program Development;

Brian Grant, Director of Central Policy.

#### At 2:00 p.m.

From the Department of Employment and Immigration:

Peter Harder, Associate Deputy Minister Immigration;

Laura Chapman, Director General, Policy and Program Development;

Brian Grant, Director of Central Policy;

(Continued on previous page)

# **TÉMOINS**

# À 9 h 30

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

Peter Harder, sous-ministre délégué, Immigration;

André Juneau, directeur exécutif, Politique d'immigration;

John R. Butt, directeur, Politique de la protection, Affaires des réfugiés;

Daniel Therrien, avocat-conseil, Contentieux;

Laura Chapman, directrice générale, Élaboration de la politique;

Brian Grant, directeur, Politique centrale.

## À 14 h 00

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

Peter Harder, sous-ministre délégué, Immigration;

Laura Chapman, directrice générale, Élaboration de la politique;

Brian Grant, directeur, Politique centrale;

(Suite à la page précédente)

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 089





